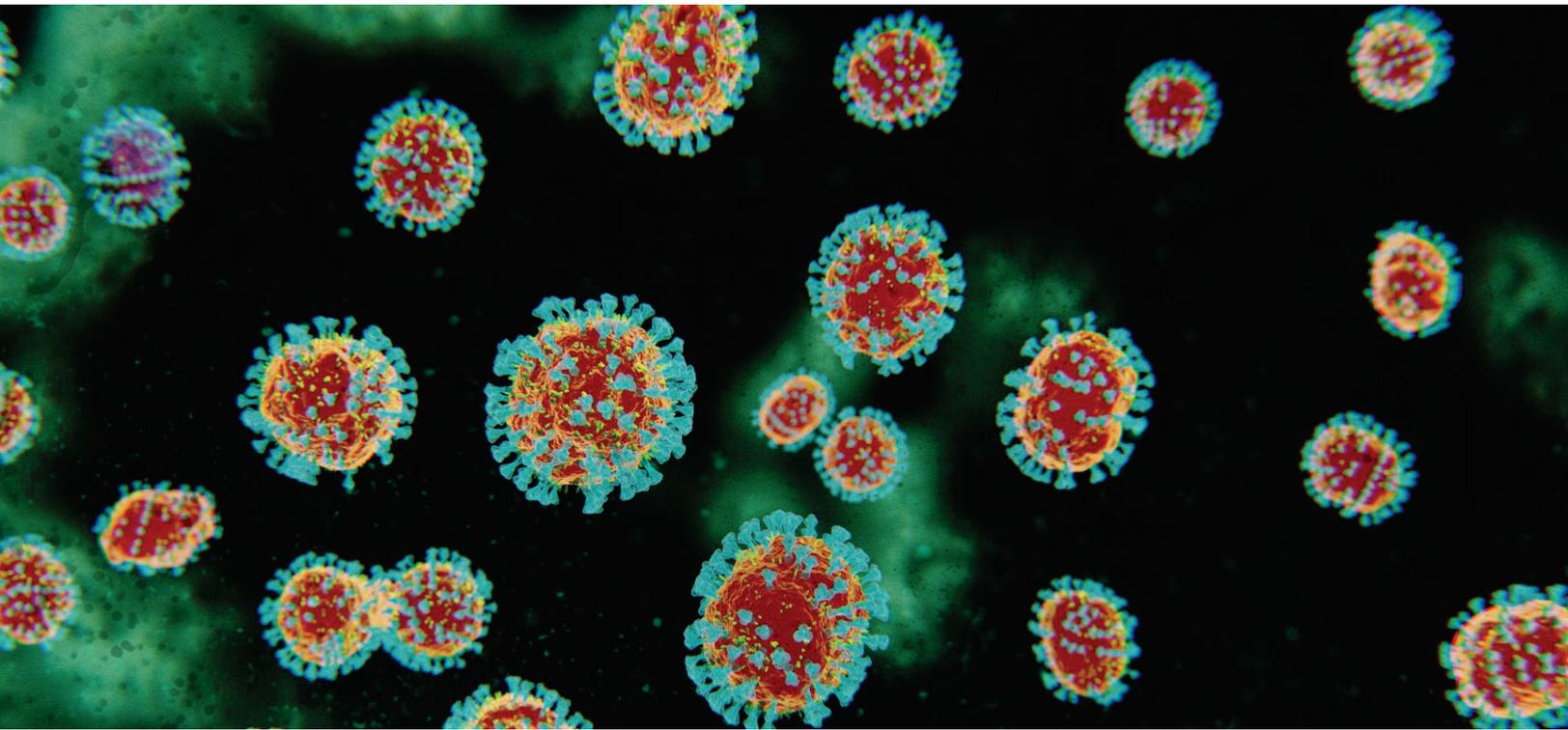




Commissariat
à la protection de
la vie privée du Canada

Office of the
Privacy Commissioner
of Canada

Protéger la vie privée pendant une pandémie



Rapport spécial au Parlement

Le 30 mai 2023

Ce document est diffusé sur Internet à l'adresse suivante : www.priv.gc.ca. La version html de ce rapport a préséance sur le présent document en cas de divergence.

Also available in English under the title: Protecting privacy in a pandemic

Pour obtenir plus de renseignements, veuillez communiquer avec :

Commissariat à la protection de la vie privée du Canada
30, rue Victoria
Gatineau (Québec) K1A 1H3

Sans frais : 1-800-282-1376

Téléphone : 819-994-5444

ATS : 819-994-6591

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, pour le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, 2023

IP54-113/2023F-PDF

978-0-660-47988-0

Table des matières

Message du Commissaire.....	1
Introduction.....	3
Enquêtes	6
1. Obligation vaccinale pour les voyages à l'intérieur du pays.....	7
2. Obligation vaccinale pour les voyageurs entrant au Canada.....	9
3. Enquêtes liées à l'exigence pour les employés fédéraux de fournir une attestation de vaccination.....	11
4. Erreur dans l'application ArriveCAN : notifications indiquant à tort à certains voyageurs de se mettre en quarantaine.....	13
5. Enquête sur la collecte et l'utilisation de données dépersonnalisées sur la mobilité pendant la pandémie de COVID-19.....	14
6. Enquête en vertu de la LPRPDE.....	15
Consultation relative à la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	16
Conclusion	17
Annexe 1 : Consultation relative à la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	19
Annexe 2 : Vaccination obligatoire pour les voyages intérieurs	42
Annexe 3 : Obligation vaccinale pour les voyageurs entrant au Canada.....	67
Annexe 4 : Enquête sur les exigences relatives à l'attestation de vaccination contre la COVID-19 établies par le Conseil du Trésor du Canada pour les employés de l'administration publique centrale	102
Annexe 5 : Enquête sur les exigences relatives à l'attestation de vaccination contre la COVID-19 établies par le ministère de la Défense nationale pour les membres des Forces armées canadiennes	126
Annexe 6 : Enquête sur les exigences d'attestation à la vaccination contre la COVID-19 établies par certains employeurs distincts de la fonction publique fédérale	146
Annexe 7 : Notifications erronées de mise en quarantaine provenant d'ArriveCAN	172
Annexe 8 : Enquête sur la collecte et l'utilisation de données dépersonnalisées sur la mobilité dans le cadre de la pandémie de COVID-19	189



Message du Commissaire

En ma qualité de commissaire à la protection de la vie privée du Canada, je suis heureux de présenter au Parlement un rapport spécial qui fait état des résultats de plusieurs enquêtes et consultations sur les moyens pris par le gouvernement fédéral pour protéger la vie privée dans le cadre des mesures adoptées durant la pandémie de COVID-19.

La pandémie a évolué rapidement et a déclenché une crise de santé publique sans précédent. Ses contrecoups se sont durement fait sentir dans nos vies et dans le monde entier. La question de la protection des renseignements personnels dans ce contexte est alors devenue un sujet important. La technologie a certes joué un rôle clé en aidant le gouvernement et les autorités de santé publique à agir sans tarder pour faire face à cette crise, s'y adapter et prévoir son évolution. Toutefois, l'utilisation accrue de la technologie et la numérisation de plusieurs aspects de la vie quotidienne, malgré des avantages indéniables, ont eu de grandes répercussions sur la vie privée. Il fallait donc s'y pencher.

La protection de la vie privée est importante pour la population canadienne. Dans notre plus récent sondage, 40 % des personnes interrogées ont déclaré que la protection de la vie privée les préoccupait davantage aujourd'hui qu'au début de la pandémie. Cela est inquiétant. Les Canadiennes et les Canadiens doivent avoir l'assurance que leur droit à la vie privée est dûment pris en compte et protégé. Les organisations devraient en faire une priorité : lorsque les gens ont l'assurance que leurs renseignements personnels sont protégés, on renforce par le fait même la confiance nécessaire envers les institutions et les initiatives qu'elles mettent en œuvre.

Tout au long de la pandémie, le Commissariat a offert des conseils essentiels aux organisations des secteurs public et privé. Nous avons examiné leurs pratiques de protection de la vie privée et veillé à ce que les mesures prises pour réagir à la crise soient conformes aux lois en la matière. À cet égard, nous avons publié un cadre permettant d'évaluer les initiatives en réponse à la COVID-19 ayant une incidence importante sur la vie privée, ainsi qu'un document d'orientation destiné à aider les organisations à comprendre leurs obligations dans les circonstances. Selon nous, même en situation de crise sanitaire, les lois sur la protection des renseignements personnels et autres mesures de protection sont toujours en vigueur et ne devraient pas être considérées comme un obstacle à une collecte, une utilisation et une communication appropriées de renseignements. Cependant, il convient d'adopter une approche souple et contextuelle dans l'application de ces lois.

Nous avons demandé aux institutions publiques de continuer de se conformer aux lois et d'agir de façon responsable, en particulier pour ce qui est du traitement de renseignements qui peuvent être considérés comme sensibles, tels que ceux sur la santé. Les institutions devaient faire en sorte que les initiatives ayant une incidence sur la vie privée soient nécessaires et proportionnelles pour atteindre un objectif précis et soient limitées dans le temps. Elles

devaient prendre les moyens qui s'imposent pour protéger adéquatement les renseignements personnels. Et elles devaient adopter des mesures claires de transparence et de responsabilité afin que les personnes visées puissent savoir comment leurs renseignements personnels sont recueillis, utilisés et communiqués, et ainsi avoir confiance dans le processus.

Le Commissariat a reçu une centaine de plaintes officielles liées à la crise de la COVID-19. D'autres préoccupations quant à la protection de la vie privée ont aussi été exprimées dans les médias et devant des comités parlementaires. Les résultats de nos enquêtes, que nous rendons publics dans le présent rapport spécial, révèlent que la collecte, l'utilisation, la communication et la conservation des renseignements personnels par les institutions fédérales étaient conformes à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, à quelques exceptions près. Nous avons aussi relevé certaines choses à améliorer, des lacunes ou des faiblesses, et dégagé des leçons à retenir de la pandémie, la plus déterminante étant celle-ci : il est nécessaire de moderniser nos lois afin que les institutions gouvernementales soient légalement tenues de démontrer la nécessité et la proportionnalité de toute collecte de renseignements personnels, et afin d'encadrer l'utilisation de renseignements dépersonnalisés.

La pandémie de COVID-19 a eu des répercussions sur presque tous les aspects de notre vie au cours des dernières années, et ces répercussions se feront sentir encore longtemps. Rappelons-nous que la protection de la vie privée est essentielle à la dignité des personnes et à la pleine jouissance des autres droits et libertés. Il est primordial que le gouvernement protège notre droit fondamental à la vie privée, même en situation de crise ou d'urgence : c'est ainsi qu'on renforce la confiance envers nos institutions pour atteindre des objectifs importants d'intérêt public.

Le commissaire à la protection de la vie privée du Canada,

Philippe Dufresne

Introduction

En mars 2020, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a déclaré une pandémie mondiale. Les efforts déployés pour contenir le virus de la COVID-19 et faire face aux contrecoups sociaux et économiques de la pandémie se sont traduits par des changements brusques et colossaux dans le monde entier. En réponse à cette crise sanitaire majeure, le gouvernement du Canada a mis en place des mesures de santé publique dont certaines ont donné lieu à la collecte, à l'utilisation et à la communication de renseignements personnels. Ces mesures visaient notamment à : i) faire le suivi de la propagation du virus, ii) appliquer la *Loi sur la mise en quarantaine* et d'autres mesures aux frontières du Canada, iii) offrir des prestations et relancer l'économie, et iv) gérer les pratiques de travail à distance des fonctionnaires et le retour éventuel de ceux-ci dans les espaces de travail fédéraux.

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a pour mandat de protéger le droit à la vie privée et de veiller au respect des lois canadiennes sur la protection des renseignements personnels applicables aux secteurs public et privé. Tout au long de la pandémie de COVID-19, le Commissariat a joué un rôle important pour protéger le droit à la vie privée : en menant des enquêtes sur le traitement des renseignements personnels par le secteur public fédéral à la suite de plaintes déposées par des particuliers, en consultant et conseillant le gouvernement et le secteur privé au sujet d'un large éventail de propositions et d'initiatives en matière de santé et de sécurité susceptibles de porter atteinte à la vie privée, en élaborant des politiques, en collaborant avec ses homologues nationaux et internationaux, et en échangeant des renseignements et des pratiques exemplaires.

Au début de la crise, le Commissariat a produit un document d'orientation sur [la protection de la vie privée et l'éclosion de la COVID-19](#), qui visait à répondre aux questions sur la vie privée pendant une pandémie et à donner un aperçu général des lois fédérales qui s'appliquent dans ce contexte. Peu de temps après, le Commissariat a publié un [cadre pour l'évaluation des initiatives en réponse à la COVID-19](#), puisque diverses autorités gouvernementales avaient commencé à décrire avec plus de précision les programmes et les initiatives qu'elles entendaient mettre en œuvre en réponse à la pandémie.

« La protection de la vie privée ne se limite pas à une série de règles techniques et de règlements. Elle représente plutôt un impératif constant de préserver les droits fondamentaux de la personne et les valeurs démocratiques, même dans les situations exceptionnelles », a déclaré le Commissariat lors du lancement du cadre.

Le cadre énonçait les principes clés de protection de la vie privée que les institutions fédérales devaient prendre en compte dans l'évaluation de toute mesure proposée pour lutter contre la COVID-19, dont les suivants :

- conformité à la loi : les mesures proposées doivent avoir une assise juridique claire;
- nécessité et proportionnalité : les mesures doivent être nécessaires et proportionnelles, donc être fondées sur la science et être nécessaires à une fin particulière déterminée;
- finalité : les renseignements personnels ne doivent être utilisés que pour des fins précises visant la protection de la santé publique, et pour aucune autre fin;

- dépersonnalisation et autres mesures de sécurité des renseignements personnels : des données dépersonnalisées ou agrégées doivent être utilisées dans la mesure du possible;
- populations vulnérables : les mesures exceptionnelles devraient être d'une durée limitée et les données recueillies durant la période visée devraient être détruites à la fin de la crise, puisque ces données peuvent être particulièrement sensibles et avoir des répercussions disproportionnées sur les populations vulnérables;
- transparence et responsabilité : le gouvernement devrait communiquer à la population canadienne de l'information claire et détaillée sur le fondement des mesures exceptionnelles, ainsi que sur les modalités applicables dans ce contexte, et en assumer la responsabilité.

En situation de crise sanitaire, les lois sur la protection des renseignements personnels et autres mesures de protection sont toujours en vigueur sans faire obstacle à une collecte, une utilisation et une communication de renseignements appropriée. En effet, quand on tient compte de la vie privée et qu'on la protège adéquatement – même (et surtout) dans des situations exceptionnelles –, on favorise le maintien de la confiance dans nos institutions et on s'assure que les droits fondamentaux sont respectés.

Le présent rapport spécial porte sur les enquêtes qui ont été menées à la suite de plaintes en lien avec la COVID-19 à la fin de 2021 et en 2022. Nous y présentons également les consultations que nous avons menées auprès d'organismes gouvernementaux au cours des 3 dernières années, ainsi que nos principales observations et les leçons à retenir de cette pandémie.

Dans l'ensemble, à quelques exceptions près, nous avons constaté que la réponse du gouvernement à la pandémie était conforme aux exigences prévues par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et qu'elle était nécessaire et proportionnelle compte tenu de la situation, soit une crise sanitaire sans précédent. Cependant, en vue de mieux protéger la vie privée advenant qu'une situation similaire se présente à nouveau, nous avons aussi dégagé certaines leçons à retenir et formulé des recommandations prospectives concernant la détermination des fins, ainsi que l'évaluation et la consignation des mesures pouvant constituer une ingérence moins importante dans la vie privée.

Dans un dossier concernant l'application ArriveCAN, nous avons constaté une infraction à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, parce que des mesures insuffisantes avaient été prises pour garantir l'exactitude des renseignements contenus dans l'application, ce qui a fait en sorte que des personnes entièrement vaccinées avaient été avisées à tort qu'elles devaient se mettre en quarantaine.

Pour en savoir davantage (site Web du Commissariat)

[Le commissaire publie un document d'orientation sur la protection de la vie privée et l'écllosion de la COVID-19](#)

[Le commissaire publie un cadre d'évaluation des initiatives en réponse à la COVID-19 ayant une incidence importante sur la vie privée](#)

[Appuyer la santé publique et bâtir la confiance des Canadiens : principes de protection de la vie privée et des renseignements personnels pour les applications de traçage des contacts et autres applications similaires](#)

Enquêtes

Le Commissariat a mené des enquêtes sur plus de 100 plaintes déposées par des Canadiennes et des Canadiens au sujet de l'obligation de fournir leur statut vaccinal contre la COVID-19 comme condition pour entrer au Canada, voyager à l'intérieur du pays en avion ou en train, ou être employés du gouvernement fédéral. Même si la plupart étaient surtout préoccupés par l'obligation vaccinale en elle-même, des plaignants ont aussi exprimé leur inquiétude quant à la manière dont les renseignements personnels recueillis aux fins de la gestion de la pandémie étaient protégés contre la communication excessive ou l'utilisation à des fins secondaires, et quant à la durée de conservation de leurs renseignements.

Nous avons également mené une enquête sur des plaintes concernant les données recueillies par l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC) sur les habitudes de déplacement des gens dans le contexte de différentes mesures de santé publique. Ces données avaient été obtenues à partir de données mobiles de localisation dépersonnalisées et agrégées.

Enfin, nous présentons les résultats de notre enquête sur une erreur survenue dans l'application ArriveCAN, laquelle a fait en sorte que des milliers de personnes ont reçu des notifications erronées de mise en quarantaine, ainsi que les résultats d'une enquête menée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE), applicable au secteur privé, où nous avons conclu à une violation de la *Loi*.

Dans le cadre de ces enquêtes, les principes clés énoncés dans notre cadre et notre document d'orientation relatifs à la COVID-19

Nécessité et proportionnalité

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence prévue par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la nécessité et la proportionnalité constituent un principe de protection de la vie privée auquel souscrit fermement le Commissariat. Ce principe est enchâssé dans les lois sur la protection des renseignements personnels de nombreuses autres juridictions, y compris plusieurs provinces canadiennes. Par ailleurs, la *Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée* du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) indique qu'il faut limiter la collecte de renseignements personnels à ceux qui sont manifestement nécessaires.

Ce principe est d'autant plus important lorsque les institutions doivent agir rapidement en temps de crise pour promouvoir et protéger la santé publique, étant donné le risque accru que les mesures envisagées portent atteinte au droit à la vie privée.

Afin d'orienter les institutions à cet égard, le Commissariat les a invitées à utiliser un critère en 4 parties au moment de mettre sur pied des programmes et des services qui pouvaient porter atteinte à la vie privée. Ce critère comprenait les questions suivantes :

- Peut-il être démontré que la mesure est nécessaire pour répondre à un besoin précis?
- La mesure est-elle susceptible d'être efficace pour répondre à ce besoin?
- Existe-t-il un moyen d'arriver au même but tout en réduisant l'atteinte à la vie privée?
- La perte de vie privée est-elle proportionnelle au besoin?

À l'heure actuelle, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit un seuil juridique moins élevé pour la collecte de renseignements personnels que le principe de nécessité et de proportionnalité : en effet, elle autorise une institution fédérale à recueillir des renseignements personnels lorsqu'ils « ont un lien direct » avec ses programmes ou ses activités. Cela dit, même s'il ne s'agit pas d'une exigence prévue par la *Loi*, nos enquêtes ont également permis d'établir si les institutions fédérales avaient respecté le seuil de nécessité et de proportionnalité.

nous ont servi de guide. Nous avons aussi tenu compte du contexte particulier, à savoir qu'il y avait un besoin pressant d'agir pour protéger la santé de la population canadienne pendant la crise, tout en assurant la protection du droit fondamental à la vie privée.

1. Obligation vaccinale pour les voyages à l'intérieur du pays

De novembre 2021 à juin 2022, Transports Canada a rendu une série d'arrêtés obligeant les passagers qui voyageaient à l'intérieur du Canada par avion ou par train à présenter une preuve indiquant qu'ils étaient entièrement vaccinés. Le Commissariat a reçu 18 plaintes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* selon lesquelles la collecte de renseignements personnels dans ce contexte – plus précisément sur le statut vaccinal d'un particulier contre la COVID-19 – était illégale et constituait une restriction déraisonnable et injustifiée de la liberté de circulation. Selon certaines plaintes, les vaccins contre la COVID-19 étaient inefficaces et les tests de dépistage ou l'immunité naturelle constituaient des solutions de rechange raisonnables.

Soulignons que nous n'avons pas évalué si les exigences en matière de vaccination constituaient une restriction injustifiée de la liberté de circulation des individus, qui est garantie par la [Charte canadienne des droits et libertés](#), car cette question ne relève pas de notre mandat.

Nous avons constaté que la collecte de renseignements personnels par VIA Rail, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) et Transports Canada en application de ces arrêtés était conforme à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, car elle était directement liée aux programmes de ces organisations visant à assurer la santé et la sécurité à bord des avions et des trains.

Nous avons également évalué la collecte de renseignements sur le statut vaccinal en fonction du principe de nécessité et de proportionnalité. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence prévue par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la nécessité et la proportionnalité constituent un principe de protection de la vie privée auquel souscrit fermement le Commissariat. Ce principe est enchâssé dans les lois sur la protection des renseignements personnels de nombreuses autres juridictions, y compris plusieurs provinces canadiennes. Par ailleurs, la *Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée* du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) indique qu'il faut limiter la collecte de renseignements personnels à ceux qui sont manifestement nécessaires.

Notre enquête a révélé qu'à l'automne 2021, avant la mise en place de l'obligation vaccinale contre la COVID-19 pour les voyages à l'intérieur du pays, le gouvernement fédéral disposait d'éléments probants indiquant que la COVID-19 présentait un risque grave pour la santé et que les vaccins contre la COVID-19 étaient efficaces pour réduire à la fois le risque de propagation du virus et le risque de maladie grave en cas d'infection. Mis à part certaines lacunes que nous expliquons ci-dessous, nous avons conclu que, dans l'ensemble, la collecte de renseignements personnels par VIA Rail, l'ACSTA et Transports Canada en application des arrêtés était nécessaire et proportionnelle. L'exigence de présenter une preuve de vaccination a contribué de manière efficace à l'atteinte des objectifs qui consistaient à assurer la sûreté des transports, en réduisant le risque de maladie grave pour les voyageurs. Également, les avantages pour les

voyageurs étaient proportionnels à la perte de vie privée causée par la communication de leur statut vaccinal.

Lacunes dans l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité

Bien que nous ayons constaté que, dans l'ensemble, la collecte de renseignements personnels dans le cadre de l'obligation vaccinale était nécessaire et proportionnelle, nous avons relevé 2 lacunes dans l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité menée par Transports Canada.

Premièrement, nous avons constaté que l'objectif général des arrêtés, c'est-à-dire assurer la sûreté des transports, était vaste et qu'il y avait là un risque que des facteurs inappropriés ou non pertinents soient pris en compte dans l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité des arrêtés. Transports Canada a d'abord indiqué au Commissariat, dans l'examen de toute modification apportée aux arrêtés, que des facteurs comme celui de la « couverture vaccinale pour favoriser une plus grande protection de la société » avaient été pris en considération. Transports Canada a par la suite précisé que ce facteur était pris en compte par l'ASPC dans ses conseils à l'intention des ministères fédéraux, et que l'augmentation de la couverture vaccinale au Canada n'était pas l'un des objectifs des arrêtés. Toutefois, dans un communiqué de presse publié le 13 août 2021, le gouvernement du Canada a déclaré ce qui suit au sujet de la vaccination des employés fédéraux et du secteur des transports : « Ces mesures contribueront à atteindre les niveaux globaux de vaccination dont le Canada a besoin pour soutenir une reprise économique résiliente face aux préoccupants variants du virus, car ils sont plus contagieux et plus dangereux. »

De plus, compte tenu de la vaste portée de l'objectif d'assurer la sûreté des transports, aucune distinction n'a été faite entre ce qui peut être approprié pour protéger les individus contre les risques auxquels ils sont exposés en raison d'autres personnes, et les risques auxquels les individus acceptent de s'exposer eux-mêmes. Cette distinction est devenue importante au printemps 2022, car l'efficacité des vaccins contre la COVID-19 pour prévenir la transmission à d'autres personnes a diminué au fil du temps, tandis que les vaccins sont demeurés efficaces pour réduire le risque de maladie grave pour les individus eux-mêmes. Par conséquent, nous avons recommandé à Transports Canada, s'il envisage une collecte obligatoire de renseignements personnels à l'avenir aux fins d'assurer la sûreté des transports, de définir plus clairement les objectifs visés et la portée de telles mesures.

Deuxièmement, Transports Canada a indiqué qu'il avait évalué des solutions de rechange qui auraient pu constituer une ingérence moins importante dans la vie privée, mais n'a présenté au Commissariat qu'un petit nombre de documents à l'appui de cette évaluation. Par exemple, Transports Canada n'a pas fourni au Commissariat d'éléments probants démontrant qu'il avait envisagé les tests de dépistage de la COVID-19 comme solution de rechange à la présentation d'une preuve de vaccination au-delà du délai de grâce initial d'un mois, malgré le fait qu'il avait accès à des données à ce sujet, comme les données de l'ASPC sur les résultats des tests de dépistage de la COVID-19 à la frontière.

Même si l'utilisation de tests de dépistage comme solution de rechange peut réduire le risque d'infecter d'autres voyageurs ou les travailleurs du secteur des transports (c.-à-d. le risque qu'une personne pose pour autrui), ces tests ne réduisent pas le risque de souffrir d'une

maladie grave (c.-à-d. le risque pour la personne), ce qui était l'un des objectifs de Transports Canada dans le cadre de l'objectif général d'assurer la sûreté des transports. Par conséquent, nous avons conclu que l'exigence de passer un test de dépistage n'aurait pas été aussi efficace que l'exigence de présenter une preuve de vaccination pour atteindre cet objectif.

Néanmoins, si Transports Canada envisage de prendre des mesures semblables à l'avenir, nous avons recommandé qu'il définisse plus clairement la portée du but visé ainsi que les conséquences et les objectifs prévus de telles mesures, et qu'il examine et consigne dans ses dossiers son évaluation des solutions de rechange qui pourraient constituer une ingérence moins importante dans la vie privée. Transports Canada a accepté nos recommandations.

Le traitement des renseignements personnels recueillis était raisonnable

Nos enquêtes ont aussi porté sur le traitement des renseignements personnels recueillis par le gouvernement dans le cadre de l'obligation vaccinale pour les voyages à l'intérieur du pays. À ce chapitre, nous avons constaté que les pratiques de Transports Canada, de l'ACSTA et de VIA Rail étaient adéquates.

Plus précisément, nous n'avons trouvé aucune indication de communication excessive des renseignements personnels recueillis par les institutions ni d'utilisation de renseignements personnels à des fins secondaires inappropriées. D'après ce que nous avons pu constater, Transports Canada a pris les mesures qui s'imposaient pour que les exigences relatives à l'échange de renseignements conformément aux arrêtés soient clairement énoncées, et il a réduit au minimum la quantité de renseignements conservés en donnant la consigne aux transporteurs ferroviaires et aériens de vérifier les preuves de vaccination des individus sans les conserver.

Pour en savoir davantage (site Web du Commissariat)

[Vaccination obligatoire pour les voyages intérieurs](#)

2. Obligation vaccinale pour les voyageurs entrant au Canada

Du 5 juillet 2021 au 30 septembre 2022, les décrets d'urgence adoptés par le gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur la mise en quarantaine* exigeaient des voyageurs qu'ils présentent une preuve indiquant qu'ils étaient entièrement vaccinés pour pouvoir entrer au Canada sans être mis en quarantaine, à quelques exceptions près. Nous avons reçu des plaintes de la part de 12 personnes relativement à cette exigence. Ces plaintes étaient semblables à celles concernant l'exigence vaccinale pour les voyages à l'intérieur du pays. Certains plaignants ont également demandé que leurs renseignements soient éliminés et ont affirmé que la conservation des renseignements personnels par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et l'ASPC était inutile.

Nous avons constaté que l'ASFC et l'ASPC se sont conformées à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* : la collecte de renseignements personnels avait un lien direct avec l'administration et l'exécution des décrets de quarantaine, les renseignements personnels étaient utilisés et communiqués à des fins autorisées par la *Loi*, et les mesures de conservation

respectaient l'exigence en matière de retrait qui est prévue dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le *Règlement sur la protection des renseignements personnels* et la *Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée* du SCT.

Nous avons également évalué si la collecte de ces renseignements personnels était nécessaire et proportionnelle. Mis à part certaines lacunes que nous abordons ci-dessous, nous avons trouvé que, dans l'ensemble, les collectes étaient nécessaires et proportionnelles dans les circonstances. Plus particulièrement, les décrets d'urgence ont été publiés en réponse à une crise sanitaire majeure afin de réduire le risque d'introduction et de propagation de la COVID-19 au Canada. Cela a également permis d'atteindre l'objectif plus vaste de protéger la santé et la sécurité des Canadiennes et des Canadiens en atténuant une charge potentielle sur le système de soins de santé. D'après ce que nous avons constaté, la mesure visant à recueillir des renseignements sur le statut vaccinal des voyageurs était efficace pour répondre à ce besoin et, dans l'ensemble, la perte de vie privée subie par les voyageurs était proportionnelle au besoin auquel il fallait répondre.

Lacunes dans l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité

Notre enquête a permis de relever des lacunes dans l'évaluation qu'a faite l'ASPC des solutions de rechange qui auraient pu constituer une ingérence moins importante dans la vie privée, ainsi que des enjeux connexes en ce qui concerne la clarté des objectifs, au cours des 6 derniers mois des arrêtés. Durant cette période, les voyageurs internationaux entièrement vaccinés n'étaient plus tenus de subir des tests de dépistage avant l'arrivée, alors que l'exigence est demeurée en place pour les voyageurs non entièrement vaccinés. Pour la période en question, l'ASPC a indiqué au Commissariat qu'aux points d'entrée terrestres, le taux de positivité des tests de dépistage de la COVID-19 était relativement semblable entre le groupe de voyageurs entièrement vaccinés et le groupe de voyageurs qui n'étaient pas entièrement vaccinés mais qui avaient obtenu un résultat négatif au test de dépistage. Pour les voyageurs qui entraient au Canada par voie aérienne, le taux de positivité était systématiquement plus élevé chez les voyageurs entièrement vaccinés que chez les voyageurs non entièrement vaccinés qui avaient obtenu un résultat négatif au test de dépistage avant l'arrivée. D'après l'ASPC, cela donnait à penser que le test de dépistage avant l'arrivée permettait efficacement de réduire l'introduction de la COVID-19 au Canada.

Le fait que l'ASPC a recueilli des données sur l'efficacité du test de dépistage avant l'arrivée et en a tiré des conclusions constitue un pas dans la bonne direction. Toutefois, comme dans notre enquête sur l'obligation vaccinale pour les voyages à l'intérieur du pays, l'ASPC n'a pas démontré qu'elle avait envisagé des solutions de rechange qui auraient pu constituer une ingérence moins importante dans la vie privée, comme donner le choix aux voyageurs de fournir un résultat négatif à un test de dépistage avant l'arrivée ou de présenter une preuve de vaccination, pour pouvoir entrer au Canada sans devoir se mettre en quarantaine après le 1er avril 2022.

L'ASPC a soutenu que l'objet de la *Loi sur la mise en quarantaine*, selon lequel l'objectif de l'arrêté est « [...] la protection de la santé publique au moyen de mesures exhaustives visant à prévenir l'introduction et la propagation de maladies transmissibles », suppose nécessairement qu'il ne s'agit pas seulement de réduire l'introduction d'une maladie au Canada, mais aussi de

prendre des mesures pour en réduire la gravité ou l'incidence dans les cas où il n'a pas été possible d'en arrêter complètement l'introduction ou la propagation.

Nous avons recommandé à l'ASPC, si elle envisageait des collectes obligatoires de renseignements personnels à l'avenir, d'examiner et de consigner dans ses dossiers son évaluation des solutions de rechange qui auraient pu constituer une ingérence moins importante dans la vie privée en fonction d'objectifs qui sont clairement définis. L'ASPC a accepté notre recommandation. Par ailleurs, si la *Loi sur la mise en quarantaine* devait être revue au terme de la pandémie, nous encourageons le Parlement à préciser explicitement la portée de l'objet de la *Loi sur la mise en quarantaine*.

Pour en savoir davantage (site Web du Commissariat)

[Obligation vaccinale pour les voyageurs entrant au Canada](#)

3. Enquêtes liées à l'exigence pour les employés fédéraux de fournir une attestation de vaccination

Le Commissariat a reçu de nombreuses plaintes au sujet de l'exigence, [annoncée](#) par le gouvernement du Canada en octobre 2021, selon laquelle les employés fédéraux étaient tenus de fournir une attestation de leur statut vaccinal. Nous avons examiné cette situation dans le cadre de 3 enquêtes connexes. La principale allégation était que la collecte de renseignements sur le statut vaccinal des employés et, dans certains cas, sur leurs croyances religieuses ou leurs antécédents médicaux à l'appui d'une demande de mesures d'adaptation pour être exemptés de cette exigence, était déraisonnable.

Nous avons constaté que la collecte de renseignements sur le statut vaccinal était conforme à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, car elle avait un lien direct avec les responsabilités en matière de santé et de sécurité des institutions fédérales, en tant qu'employeurs, pendant une crise nationale en raison de la pandémie de COVID-19.

Après un examen attentif, nous avons aussi établi, même si les réponses des institutions à certaines de nos questions auraient pu et auraient dû être plus complètes et plus transparentes, que les mesures prises étaient nécessaires et proportionnelles, compte tenu de la situation d'urgence et du rôle central que jouaient le SCT et les fonctionnaires fédéraux dans la réponse du gouvernement fédéral à la pandémie, notamment pour protéger la santé et la sécurité des Canadiennes et des Canadiens et offrir des services publics importants et souvent essentiels pendant une crise sanitaire sans précédent.

Nous avons recommandé au SCT d'évaluer toute mesure de vaccination envisagée en utilisant le critère en 4 parties pour établir la nécessité et la proportionnalité, décrit précédemment dans le présent rapport. Le SCT n'a pas accepté de mettre en œuvre cette recommandation.

Nos enquêtes ont également révélé que, dans l'ensemble, le traitement des renseignements personnels, après avoir été recueillis, était conforme aux exigences prévues par la *Loi sur la*

protection des renseignements personnels, à l'exception d'un petit nombre d'enjeux qu'il convient de souligner. Par exemple, dans le cadre de notre examen du système utilisé pour recueillir les attestations de statut vaccinal des membres des Forces armées canadiennes (FAC), soit le Système de soutien administratif militaire (Gestion SSAM), nous avons constaté que ce système n'était pas adéquatement surveillé pour empêcher l'accès non autorisé aux renseignements personnels qu'il contient. Bien que nous n'ayons trouvé aucun cas d'accès non autorisé, nous avons recommandé l'adoption de mesures visant à confirmer périodiquement que les unités examinent et retirent dûment les autorisations qui permettent d'accéder aux renseignements sensibles des membres des FAC dans Gestion SSAM là où il n'y a plus, ou il n'y a jamais eu, de besoin d'accès. Le ministère de la Défense nationale (MDN) n'a pas accepté de mettre en œuvre cette recommandation.

Nous avons aussi enquêté sur des allégations d'incidents de communication inappropriée de renseignements personnels. Nous avons constaté que 2 cas d'erreurs de traitement du courrier chez Postes Canada – erreurs qui ont par la suite été examinées et corrigées – ont entraîné la communication de renseignements personnels sur le statut vaccinal de certaines personnes. Dans l'un des cas, en raison d'une erreur d'envoi postal, environ 3 500 employés de Postes Canada, qui ne s'étaient pas conformés aux exigences de l'institution en matière d'attestation de vaccination ou qui avaient attesté être partiellement vaccinés, ont reçu du courrier destiné à un autre employé qui se trouvait dans une situation semblable. Par ailleurs, nous avons aussi relevé que dans 2 autres cas, des membres du personnel du MDN et des FAC ont communiqué de manière inappropriée à des destinataires non autorisés des renseignements sur l'identité de plusieurs personnes qui n'avaient pas attesté avoir été entièrement vaccinées ou qui avaient demandé une mesure d'adaptation, ainsi que des renseignements sur le statut vaccinal contre la COVID-19 de ces personnes. Dans le cadre d'autres enquêtes, nous avons constaté qu'un employé de l'ASFC et un autre à Affaires mondiales Canada ont informé de manière inappropriée l'unité de travail d'un employé que ce dernier était en congé pour cause de non-vaccination. Soulignons que nous n'avons trouvé aucun indicateur d'un enjeu systémique lors de notre enquête sur ces incidents.

Enfin, comme il est décrit dans le rapport ci-joint sur l'exigence de vaccination pour les employés de l'administration publique centrale, nous avons constaté que le SCT avait contrevenu à l'article 11 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en omettant d'ajouter à son répertoire publié, dans le délai de 12 mois requis, une description du Fichier de renseignements personnels (FRP) pour les renseignements relatifs aux attestations de vaccination contre la COVID-19. (Il convient de noter que le SCT l'a maintenant fait.) Le répertoire des FRP est un outil de transparence et de responsabilisation qui décrit les renseignements personnels détenus par l'institution, ainsi que la façon dont ils sont recueillis, utilisés, communiqués, conservés ou éliminés. Même si l'avis relativement à l'attestation transmis aux employés à ce moment-là décrivait clairement les fins de la collecte de renseignements personnels, nous rappelons au SCT ses obligations prévues à l'article 11 de la *Loi*.

Pour en savoir davantage (site Web du Commissariat)

[Enquête sur les exigences relatives à l'attestation de vaccination contre la COVID-19 établies par le Conseil du Trésor du Canada pour les employés de l'administration publique centrale](#)

[Enquête sur les exigences relatives à l'attestation de vaccination contre la COVID-19 établies par le ministère de la Défense nationale pour les membres des Forces armées canadiennes](#)

[Enquête sur les exigences d'attestation à la vaccination contre la COVID-19 établies par certains employeurs distincts de la fonction publique fédérale](#)

4. Erreur dans l'application ArriveCAN : notifications indiquant à tort à certains voyageurs de se mettre en quarantaine

Pour établir les exigences d'entrée applicables à un voyageur donné en vertu des décrets de quarantaine en vigueur du 3 février 2020 au 30 septembre 2022, et s'assurer que ces exigences étaient respectées, l'ASFC et l'ASPC ont recueilli des renseignements personnels auprès des personnes entrant au Canada, principalement au moyen de l'application mobile ArriveCAN.

Étant donné les répercussions importantes des décrets d'urgence sur les droits des voyageurs entrant au pays et leur liberté de circulation, nous sommes d'avis que l'ASFC aurait dû faire preuve de la plus grande diligence raisonnable, conformément aux dispositions de l'article 6 de la *Loi*, pour garantir l'exactitude des renseignements personnels des voyageurs enregistrés dans ArriveCAN, puisque ces renseignements sont utilisés pour prendre des décisions administratives à propos de ces voyageurs. Nous nous attendions donc à constater : i) de rigoureuses mises à l'essai préalables au lancement de l'application pour les situations qui auraient pu entraîner des conséquences très négatives sur les utilisateurs, ii) une intervention humaine efficace dans les cas où une décision aurait eu des répercussions importantes sur les particuliers, iii) une correction efficace et rapide et un recours pour les particuliers.

Une erreur dans la version 3.0 d'ArriveCAN, lancée le 28 juin 2022, a eu un effet perturbateur pénible, car environ 10 000 utilisateurs d'appareils Apple ont reçu des notifications erronées indiquant qu'ils devaient se mettre en quarantaine, malgré le fait qu'ils étaient entièrement vaccinés et qu'ils respectaient toutes les conditions de l'exemption de quarantaine à cet égard. Pour les voyageurs utilisant la version 3.0 pour les appareils mobiles Apple, ArriveCAN indiquait « false » par erreur à la rubrique « quarantine exempted » s'ils avaient sauvegardé leur formulaire après avoir sélectionné les participants au voyage et continué de le remplir plus tard. Malheureusement, cette erreur n'a pas été repérée lors des essais de l'ASFC préalables au lancement de l'application. En raison de la façon dont le système a été conçu, elle n'a pas été repérée non plus par les agents de contrôle lorsque les voyageurs touchés traversaient la frontière. Il a fallu plus de 3 semaines à l'ASFC pour que l'erreur cesse de nuire aux nouveaux voyageurs, et presque 1 mois pour qu'une correction soit envoyée à toutes les personnes touchées. Nous sommes conscients que la pandémie a présenté des défis de taille aux autorités gouvernementales et de la santé publique, mais tenons à souligner que l'incident en question s'est produit plus de 2 ans et demi après le lancement initial d'ArriveCAN. Notre enquête nous a permis de conclure que l'ASFC n'a pas satisfait aux exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, parce qu'elle n'a pas pris toutes les mesures raisonnables pour garantir l'exactitude des renseignements des particuliers dans les décisions administratives qui les concernaient.

Le Commissariat a recommandé à l'ASFC de corriger dans sa banque de données les renseignements inexacts qui ont été générés par l'erreur. À ce jour, l'ASFC refuse toujours de faire cette correction. Nous espérons qu'elle reviendra sur sa décision afin de corriger et/ou d'éliminer les renseignements inexacts qu'elle détient et de mettre en place toutes les mesures nécessaires pour atténuer le risque que de telles erreurs se produisent de nouveau.

Pour en savoir davantage (site Web du Commissariat)

[Notifications erronées de mise en quarantaine provenant d'ArriveCAN](#)

5. Enquête sur la collecte et l'utilisation de données dépersonnalisées sur la mobilité pendant la pandémie de COVID-19

Le Commissariat a reçu 12 plaintes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* contre l'ASPC et Santé Canada au sujet de la collecte et de l'utilisation de données sur la mobilité de la population canadienne, lesquelles comprenaient des données de localisation recueillies au fil du temps et d'autres renseignements connexes.

Les plaignants ont affirmé que l'ASPC a secrètement recueilli des données provenant de 33 millions d'appareils mobiles pendant la pandémie de COVID-19 et qu'elle prévoyait, selon une demande de propositions publiée en décembre 2021 visant à acquérir de manière continue les données de mobilité des exploitants de réseaux, de continuer de recueillir les données sur la mobilité des Canadiennes et des Canadiens au cours des 5 années suivantes.

En réponse à ces plaintes, l'ASPC a affirmé qu'elle s'appuyait sur des données dépersonnalisées et agrégées, qu'elle n'avait pas recueilli ni utilisé de renseignements personnels permettant d'identifier une personne et que, par conséquent, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'appliquait pas.

Dans le cadre de notre enquête, nous avons évalué s'il y avait une sérieuse possibilité qu'un individu puisse être identifié à l'aide des données sur la mobilité obtenues par l'ASPC, en les utilisant seules ou en combinaison avec d'autres renseignements disponibles.

Nous avons conclu que les mesures de dépersonnalisation et de protection contre la repersonnalisation mises en œuvre par l'ASPC et ses fournisseurs de données ont réduit le risque qu'un individu puisse être de nouveau identifié sous le seuil de « forte possibilité ». Par conséquent, nous avons conclu que l'ASPC n'avait pas recueilli de renseignements personnels, et que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'applique pas. Comme nous l'avons déjà fait, nous avons [recommandé](#) que le gouvernement propose des modifications à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin d'y inclure un cadre juridique clair qui définit les différents types de données dépersonnalisées et qui précise les règles qui devraient en régir la production, la conservation, l'utilisation, la communication et la collecte.

Des Canadiennes et des Canadiens ont également exprimé des préoccupations au sujet du manque de transparence dans la collecte et l'utilisation par l'ASPC des données sur la mobilité. Or, dans ce cas-ci, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'impose aucune

obligation de transparence à l'ASPC, car celle-ci n'a pas recueilli de renseignements personnels au sens de la *Loi*. Toutefois, comme il est indiqué dans notre cadre publié au début de la pandémie, nous recommandons que le gouvernement communique de l'information claire et détaillée à la population canadienne sur le fondement de toute mesure exceptionnelle qu'il met en œuvre, ainsi que sur les modalités applicables dans ce contexte, et qu'il en assume la responsabilité.

Précisons que notre enquête ne visait pas à évaluer si les tiers du secteur privé qui fournissaient des données de mobilité à l'ASPC avaient recueilli et utilisé ces données conformément à leurs obligations en matière de protection de la vie privée, notamment s'ils avaient obtenu un consentement éclairé à cette fin. Nous tenons à souligner que les organisations qui obtiennent des données dépersonnalisées en sont également responsables et qu'elles doivent prendre les mesures qui s'imposent pour s'assurer que les tiers avec qui elles font affaire respectent les lois sur la protection des renseignements personnels.

Pour en savoir davantage (site Web du Commissariat)

[Enquête sur la collecte et l'utilisation de données dépersonnalisées sur la mobilité dans le cadre de la pandémie de COVID-19](#)

6. Enquête en vertu de la LPRPDE

Plus tôt pendant la pandémie, nous avons mené une enquête à la suite d'une plainte selon laquelle l'entreprise Biron Groupe Santé avait utilisé l'adresse de courriel d'un voyageur pour lui faire parvenir du matériel publicitaire et promotionnel sans son consentement après un test de dépistage de la COVID-19 à son arrivée à l'aéroport. Biron Groupe Santé croyait pouvoir s'appuyer sur le consentement implicite du plaignant pour utiliser les renseignements de ce dernier à ces fins.

Partenariats public-privé

La crise de la COVID-19 a obligé le gouvernement et les organisations du secteur privé à collaborer pour atteindre des objectifs de politiques publiques. Cette collaboration a fait ressortir les lacunes de notre cadre juridique actuel et le besoin pressant de se pencher sur certaines questions concernant les partenariats public-privé.

Par exemple, nous avons observé que, dans les cas où le fondement juridique d'une initiative reposait sur le consentement obtenu par une organisation du secteur privé, les institutions gouvernementales n'étaient souvent pas tenues, par une politique, de s'assurer que ce consentement était valable.

Le SCT a affirmé qu'il ne pouvait pas ajouter une telle exigence, car il devait se limiter au cadre juridique actuel. Selon lui, des modifications législatives seraient donc nécessaires pour obliger les ministères à s'assurer que le consentement obtenu par leurs partenaires du secteur privé est valable.

Par conséquent, en vertu des lois actuelles sur la protection des renseignements personnels, il reste possible qu'une institution du secteur public mette en place une solution technologique à la pandémie qui permettrait à son partenaire du secteur privé d'utiliser à des fins commerciales, sans rapport avec la santé publique, les renseignements personnels qui ont été recueillis. Cette situation soulève des questions quant au caractère valable du consentement dans les partenariats public-privé. En particulier, lorsque des renseignements sont recueillis par une organisation du secteur privé pour le compte du gouvernement, il y a un risque que les utilisations commerciales de ces renseignements par l'organisation ne soient pas toujours bien comprises.

Nous recommandons que les lois sur la protection des renseignements personnels soient modernisées, de sorte à inscrire des principes communs dans celle qui s'applique au secteur public et celle qui s'applique au secteur privé, et à y énoncer des limites claires quant aux utilisations autorisées des données.

Le Commissariat a conclu que Biron Groupe Santé ne pouvait pas présumer qu'elle avait le consentement implicite des voyageurs arrivant au Canada pour utiliser à une autre fin, comme le marketing, les renseignements qu'elle avait recueillis à une fin en particulier, soit le dépistage obligatoire de la COVID-19. Les renseignements personnels sensibles générés en situation de crise peuvent avoir une valeur considérable pour les organisations des secteurs public et privé, mais ces renseignements doivent être utilisés dans les limites de la loi. Même (et surtout) dans les situations d'urgence, les organisations doivent continuer de se conformer à la loi et d'agir de façon responsable, en particulier pour ce qui est du traitement des renseignements personnels sur la santé, qui sont généralement considérés comme sensibles.

Étant donné que Biron Groupe Santé a accepté de cesser la pratique en cause, le plaignant a consenti à ce que l'affaire soit considérée comme réglée. Un [résumé complet de l'affaire](#) se trouve sur notre site Web.

Consultation relative à la *Loi sur les mesures d'urgence*

Au début de 2022, des manifestations illégales liées à l'obligation vaccinale ont eu lieu à plusieurs endroits au pays, ce qui a mené à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Les pouvoirs temporaires accordés à la suite de l'entrée en vigueur du *Décret sur les mesures économiques d'urgence* ont permis aux organismes d'application de la loi de travailler en étroite collaboration avec les banques et d'autres fournisseurs de services financiers. Le Décret prévoyait également des mesures supplémentaires pour surveiller et perturber les activités financières associées aux blocages illégaux. Bien que les activités des institutions fédérales doivent se limiter aux pouvoirs que leur confère leur autorisation légale et être conformes aux lois applicables, y compris la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Décret a accordé une autorisation temporaire de communiquer certains renseignements personnels, comme l'obligation pour les entités financières de communiquer des renseignements à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ou au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). À la suite de préoccupations exprimées par la députée Michelle Rempel Garner au sujet des répercussions sur la vie privée du recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Commissariat est entré en contact avec la GRC, le SCRS et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE).

Comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire au [Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise](#), nous avons évalué, en fonction de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la façon dont ces 3 institutions avaient recueilli, utilisé et communiqué des renseignements personnels selon les dispositions du décret, et nous avons inclus nos observations dans un rapport.

Nous avons conclu que des mesures raisonnables avaient été prises pour réunir des renseignements pertinents, exacts et nécessaires visant à permettre aux institutions financières de respecter leurs obligations prévues par le décret. Nous avons aussi constaté que la communication de renseignements personnels était proportionnelle aux besoins engendrés par la situation sans précédent et aux obligations juridiques qui incombaient aux institutions en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Nous avons toutefois aussi conclu, au terme de notre enquête, qu'il y avait un manque de directives claires concernant les limites de la communication de renseignements personnels prévue par le décret. Par exemple, nous avons constaté que le décret ne précisait pas les conditions ou les exigences relatives à la communication de renseignements, notamment la nature et la portée des renseignements personnels qui pouvaient être communiqués, ou la façon dont les renseignements devaient être communiqués. Il ne prévoyait pas non plus de mesures de sécurité explicites visant à faire en sorte que des procédures appropriées soient établies et mises en œuvre pour protéger les renseignements personnels. La nécessité pour les organisations d'agir rapidement et efficacement en situation de crise justifie de disposer de procédures et d'orientations claires et précises pour communiquer des renseignements, afin que les institutions gouvernementales et les entités financières soient au fait de leurs obligations, et qu'elles garantissent à la population canadienne transparence et responsabilité en ce qui concerne la protection des renseignements personnels.

Conclusion

Dans l'ensemble, nos enquêtes ont révélé, à quelques exceptions près, que les mesures mises en œuvre par le gouvernement pendant la pandémie étaient conformes aux lois applicables sur la protection des renseignements personnels et qu'elles étaient nécessaires et proportionnelles dans le contexte d'une situation sanitaire sans précédent. Nous avons également observé que les initiatives du gouvernement respectaient de manière générale les principes de protection de la vie privée énoncés dans notre document d'orientation et notre cadre, ainsi que dans les déclarations et les résolutions que nous avons publiées conjointement avec nos homologues provinciaux et territoriaux pendant la pandémie.

Cependant, dans certains cas, nous avons constaté des lacunes dans la manière dont le gouvernement a évalué et consigné dans ses dossiers les solutions de rechange qui auraient pu constituer une ingérence moins importante dans la vie privée. Le gouvernement aurait aussi pu faire preuve d'une plus grande transparence à l'égard des mesures mises en œuvre, notamment en ce qui concerne l'utilisation des données sur la mobilité par l'ASPC, et préciser la portée des objectifs de la vaccination obligatoire. Comme nous l'avons fait remarquer au début de la pandémie, une plus grande souplesse dans l'utilisation des renseignements personnels dans l'intérêt public devrait être conjuguée à une transparence et à une responsabilité accrues.

Nos enquêtes ont également permis de faire ressortir l'importance et l'utilité du critère de nécessité et de proportionnalité dans l'évaluation des mesures proposées en fonction des principes de protection de la vie privée.

Les consultations que nous avons menées auprès du gouvernement nous ont permis de constater que les institutions fédérales avaient manifesté un réel désir de cerner et d'atténuer les risques d'atteinte à la vie privée dans les initiatives liées à la pandémie, mais que certaines se sont heurtées à des obstacles au sein même de leurs établissements : manque d'expertise en matière de protection des renseignements personnels, et manque de ressources et de processus fiables en la matière.

Les répercussions de la pandémie continuent de se faire sentir partout dans notre société, notamment sur le plan de la vie privée. Il y a beaucoup à faire pour s'assurer que les

renseignements personnels recueillis qui ne sont plus nécessaires soient correctement supprimés, s'il y a lieu, et que toute nouvelle collecte amorcée pendant la pandémie (par exemple les renseignements recueillis par l'intermédiaire de l'application ArriveCAN) fasse l'objet d'un examen attentif du point de vue de la nécessité et de la proportionnalité.

Au cours de la pandémie, certains mécanismes n'étaient pas obligatoirement appliqués, comme les exigences du SCT qui prescrivent la réalisation d'évaluations des facteurs relatifs à la vie privée pour les nouvelles collectes et les nouvelles utilisations de renseignements personnels, et certains outils, comme ArriveCAN, ont été mis en place rapidement pour répondre à un besoin pressant. Nous pouvons donc tirer la leçon suivante de la pandémie : lorsque des mesures sont prises rapidement pour répondre à une urgence, il est encore plus important de veiller à ce que les politiques et les outils soient examinés attentivement une fois mis en œuvre et qu'ils soient réévalués de façon régulière pour s'assurer qu'ils respectent le principe de nécessité et de proportionnalité et qu'ils protègent la vie privée aussi efficacement que possible.

Une fois l'urgence initiale passée, certaines technologies et certains programmes élaborés à des fins urgentes et spéciales pendant la pandémie ont été conservés et utilisés pour des activités courantes. Des changements introduits pendant la pandémie seront mis à profit dans des programmes permanents, faisant davantage appel à la numérisation et à l'analytique avancée des données. Il sera essentiel de se pencher sur l'incidence que pourraient avoir ces programmes, ou toute autre nouvelle initiative, sur la vie privée, en collaboration avec le Commissariat.

La crise de la COVID-19 a fait valoir l'importance de créer une culture de protection de la vie privée, une culture où des principes comme la nécessité et la proportionnalité font partie intégrante des nouvelles initiatives qui traitent des renseignements personnels sensibles. Les institutions fédérales et les organisations doivent communiquer avec le Commissariat le plus tôt possible – que ce soit en situation de crise ou non – afin que celui-ci puisse les épauler pour atteindre leurs objectifs tout en protégeant la vie privée. Le Commissariat est conscient qu'en temps de crise, il faut agir rapidement et appliquer les lois de façon souple et contextuelle, mais il prône aussi que le droit à la vie privée des Canadiennes et des Canadiens doit toujours être protégé. En outre, les restrictions et les dispositions concernant le droit à la vie privée qui peuvent s'appliquer pour faire face à une crise doivent être levées sans tarder une fois la crise terminée.

Annexe 1 : Consultation relative à la *Loi sur les mesures d'urgence*

Table des matières

Aperçu	2
Contexte	6
Portée	7
Décret	7
Consultation auprès de la GRC	8
Pouvoirs temporaires accordés au titre du <i>Décret</i>	8
Portée des renseignements personnels obtenus par la GRC	9
Portée des renseignements personnels communiqués par la GRC	10
Conclusions tirées de la consultation auprès de la GRC	13
Consultation auprès du CANAFE.....	16
Pouvoirs temporaires accordés au titre du <i>Décret</i>	16
Portée des renseignements personnels obtenus par le CANAFE	17
Portée des renseignements personnels communiqués par le CANAFE	17
Conclusions tirées de la consultation auprès du CANAFE	18
Autres.....	18
Consultation auprès du SCRS.....	19
Pouvoirs temporaires accordés au titre du <i>Décret</i>	19
Conclusions tirées de la consultation auprès du SCRS	19
Observations	20
Conclusion.....	22

Aperçu

À la suite de préoccupations soulevées par la députée fédérale Michelle Rempel Garner quant aux répercussions sur la vie privée que pouvait avoir le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*¹, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (le Commissariat) s'est engagé à consulter 3 institutions fédérales au sujet de la prise des mesures d'urgence temporaires et de la façon dont les renseignements financiers personnels de Canadiennes et de Canadiens ont été recueillis et communiqués.

La consultation était axée sur des questions relatives à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (LPRP) et, plus précisément, visait à comprendre la manière dont la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) ont traité les renseignements personnels dans le contexte de la *Loi sur les mesures d'urgence* et du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*² connexe (le *Décret*). Plus précisément, le Commissariat a examiné la façon dont ces institutions avaient mis en œuvre les dispositions du *Décret* en ce qui concerne la collecte et la communication des renseignements personnels, notamment : i) les mesures prises pour veiller à l'exactitude des renseignements personnels; ii) la question de savoir si les renseignements personnels ont été utilisés ou communiqués à des fins autres que celles prévues lors de leur collecte; et iii) l'attention que les institutions ont accordée à la publication d'un fichier de renseignements personnels (FRP) nouveau ou modifié pour décrire tout renseignement personnel qui avait été ou était utilisé, ou qui était disponible à des fins administratives à la suite du recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le Commissariat a transmis par écrit les objectifs de la consultation aux 3 institutions en mars 2022.

Le *Décret* a été pris au titre de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il a permis aux organismes d'application de la loi de travailler en étroite collaboration avec les banques et d'autres fournisseurs de services financiers (les entités financières). Il prévoyait également la mise en place de mesures supplémentaires pour surveiller et perturber les activités financières associées aux blocages illégaux. Ces mesures comprenaient notamment : i) l'obligation pour certaines entités financières de vérifier si elles avaient en leur possession ou sous leur contrôle des biens qui appartenaient à une personne désignée³ ou qui étaient détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte, et de communiquer cette information à la GRC ou au SCRS; ii) le pouvoir temporaire pour les institutions fédérales, provinciales ou territoriales (dont la GRC, le CANAFE et le SCRS) de transmettre de l'information pertinente aux entités financières si elles étaient convaincues que sa communication permettrait de faire observer le *Décret*, et

¹ [Loi sur les mesures d'urgence](#) (L.R.C. (1985), ch. 22 (4^e suppl.))

² [Décret sur les mesures économiques d'urgence](#) : DORS/2022-22.

³ Une personne désignée représente toute personne ou entité qui participe, directement ou indirectement, à l'une ou l'autre des activités interdites au titre des articles 2 à 5 du [Règlement sur les mesures d'urgences](#).

iii) l'obligation pour certaines entités (p. ex. les plateformes de sociofinancement) de consigner certaines opérations financières et de les déclarer au CANAFE.

En se fondant sur sa recherche des faits et en tenant compte du rôle que jouent ces 3 institutions quant aux pouvoirs temporaires accordés à la suite du recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Commissariat a évalué, par rapport à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la façon dont ces institutions ont recueilli et communiqué les renseignements personnels au titre des dispositions du *Décret*.

Dans l'ensemble, le Commissariat a conclu que la communication des renseignements personnels par la GRC aux entités financières avait une portée et une nature limitées, et qu'elle visait expressément à permettre à ces entités de répondre à leurs obligations au titre du *Décret* (c.-à-d. vérifier si elles avaient en leur possession ou sous leur contrôle des biens qui appartenaient à une personne désignée ou qui étaient détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte). Le Commissariat a conclu que la GRC avait pris des mesures raisonnables pour :

- i) valider les renseignements avant de les transmettre aux entités financières et
- ii) évaluer et définir les entités à qui les renseignements devaient être communiqués.

Il n'existe aucun élément de preuve donnant à penser que la communication par la GRC des renseignements personnels avait outrepassé les paramètres de ce qui était nécessaire pour que les entités financières répondent à leurs obligations au titre du *Décret*. Toutes les communications de renseignements personnels faites par la GRC étaient accompagnées d'une lettre qui présentait la justification et l'assise juridique en vertu de laquelle la communication a eu lieu, de même que d'un message d'avertissement au sujet de l'utilisation et de la protection de ces renseignements. Le Commissariat a conclu que rien ne permettait de croire que les renseignements personnels avaient été utilisés ou communiqués à des fins autres que celle prévue lors de leur collecte, c'est-à-dire pour répondre aux obligations au titre du *Décret*.

En ce qui concerne la consultation qu'il a menée auprès du CANAFE, le Commissariat a conclu que la communication des renseignements survenue pendant la période d'application du *Décret* était fondée sur les pouvoirs énoncés dans la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*⁴ (LRPCFAT). Par conséquent, les rapports que le CANAFE a obtenus de la part des entités existantes et les renseignements financiers qu'il a communiqués étaient fondés sur les seuils en place au titre de la LRPCFAT. Le CANAFE n'a pas fait le suivi des renseignements au sujet des « personnes désignées » définies dans le *Décret*, n'a pas cherché à établir si une personne ou entité nommée dans les renseignements financiers communiqués était une « personne désignée » et n'a pas tenu compte de cette caractéristique.

Le Commissariat a confirmé lors de sa consultation auprès du SCRS que celui-ci n'a demandé aucune mesure spéciale au titre de la *Loi sur les mesures d'urgence* et qu'aucun pouvoir supplémentaire ne lui a été accordé en vertu de cette loi. En outre, le Commissariat a confirmé

⁴ [Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes](#) (L.C. 2000, ch. 17)

que le SCRS n'a obtenu aucun renseignement de la part de l'une ou l'autre des entités financières visées à l'article 3 du *Décret*.

Le Commissariat constate que le CANAFE et le SCRS peuvent avoir recueilli et communiqué des renseignements personnels conformément aux pouvoirs que leur confère leur loi respective pendant la période durant laquelle on a eu recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, mais qu'il n'a pas poussé son examen au-delà de la portée des objectifs de la consultation (c.-à-d. la façon dont ces institutions ont mis en œuvre les pouvoirs temporaires accordés au titre du *Décret* relativement à la collecte et à la communication des renseignements personnels).

Il s'agissait de circonstances extraordinaires⁵, et les institutions ont été tenues d'agir rapidement afin de répondre aux exigences du *Décret*. De plus, étant donné les répercussions sur la vie privée et la possibilité que les mesures temporaires enfreignent le droit à la vie privée des Canadiennes et des Canadiens, le Commissariat a examiné le recours à ces pouvoirs à la lumière des principes généraux de nécessité et de proportionnalité. Bien qu'il ne s'agisse pas d'obligations prévues par la *Loi*, les institutions fédérales doivent voir à ce que les mesures prises soient nécessaires et proportionnelles, même dans des circonstances exceptionnelles. Le Commissariat incite les organismes à appliquer un critère en 4 volets afin d'évaluer la pertinence de mesures susceptibles de porter atteinte à la vie privée. Le critère, qui est adapté de l'arrêt rendu en 1986 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Oakes*⁶, permet d'évaluer les répercussions sur la vie privée selon 4 questions portant sur la nécessité, l'efficacité et la proportionnalité de la mesure, et si des méthodes portant moins atteinte à la vie privée auraient permis d'atteindre le même objectif. À cet égard, le Commissariat, dans le cadre de sa consultation, a analysé si la communication des renseignements au titre du *Décret* était nécessaire et proportionnelle aux besoins et aux obligations juridiques découlant de la prise des mesures temporaires. Le Commissariat n'a pas examiné si les mesures temporaires précises que le gouvernement a choisies pour faire face à la crise ayant donné lieu à la déclaration de l'état d'urgence étaient nécessaires et proportionnelles (et respectaient le critère en 4 volets). Cette question fait l'objet d'un examen par la Commission sur l'état d'urgence (CEDU)⁷ et le Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise (DEDC)⁸.

⁵ Les blocages et les manifestations avaient essentiellement entraîné l'arrêt de nombreuses activités gouvernementales et la fermeture de passages frontaliers à Ottawa, à Windsor et à Coutts, en Alberta. Des manifestations semblables qui se sont produites dans d'autres administrations – y compris aux États-Unis, en France et, plus récemment, au Brésil – étaient devenues destructrices et violentes. Les tentatives de maintien de l'ordre en vue de la désescalade des tensions étaient chancelantes.

⁶ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

⁷ La [Commission sur l'état d'urgence](#) a été mise sur pied pour examiner les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration d'état d'urgence et sur les mesures de règlement de l'urgence.

⁸ Conformément au paragraphe 62(1) de la [Loi sur les mesures d'urgence](#), un comité d'examen parlementaire doit étudier l'« exercice des attributions découlant d'une déclaration de situation d'urgence ». Par conséquent, le DEDC a été créé par voie de motion par le Sénat et la Chambre des communes le 3 mars 2022.

À la lumière de ce qui précède, le Commissariat devait déterminer si seuls les renseignements nécessaires avaient été communiqués, s'ils avaient été transmis aux entités concernées et s'ils étaient proportionnels au besoin et au niveau de risque. Selon les renseignements qu'il a obtenus au cours de la consultation, le Commissariat a conclu que des mesures raisonnables avaient été prises pour déterminer les renseignements pertinents, exacts et nécessaires qui aideraient les entités financières à répondre à leurs obligations au titre du *Décret*. Il a conclu également que des mesures ont été prises pour limiter la communication des renseignements et qu'on s'était efforcé de protéger les renseignements transmis. La communication des renseignements s'est produite durant une période restreinte et a cessé lors de la révocation des pouvoirs temporaires. Dans l'ensemble, le Commissariat a conclu que la communication des renseignements personnels était proportionnelle aux besoins découlant de la situation sans précédent et aux obligations juridiques issues de la déclaration d'état d'urgence au titre de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Sans égard à ce qui précède, le Commissariat a conclu qu'il y avait eu un manque de directives et d'orientations claires sur les exigences précises en matière de communication de renseignements au titre du *Décret*. Plus précisément, il a souligné que le *Décret* ne renfermait pas de dispositions sur les types précis de renseignements personnels que les entités financières devaient transmettre à la GRC et sur leur portée ou sur la façon dont les institutions fédérales, provinciales et territoriales devaient communiquer les renseignements aux entités financières. Or, les circonstances permettant de communiquer des renseignements personnels sensibles étaient uniques. Le simple fait que les personnes en question aient été définies en tant que « personnes désignées » accroît davantage la sensibilité des renseignements communiqués et nécessite de recourir à des processus visant à s'assurer que les pratiques de communication de renseignements soient bien comprises et exécutées efficacement. De plus, étant donné les circonstances urgentes, la GRC et les entités financières ont dû agir rapidement et efficacement afin de remplir leurs obligations au titre du *Décret*. Voilà qui souligne l'importance de disposer d'orientations et de processus clairs et précis en vue de la communication de renseignements de sorte que les institutions fédérales et les entités financières connaissent leurs obligations et assurent la transparence et la responsabilité envers les Canadiennes et les Canadiens à l'égard de la protection des renseignements personnels. De tels orientations et processus clairs permettraient aux institutions de répondre efficacement à leurs obligations dans le cadre des mesures temporaires et conformément aux lois pertinentes sur la protection de la vie privée, dont la LPRP et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE).

À l'issue de la consultation, la GRC, le CANAFE et le SCRS ont eu l'occasion d'examiner les conclusions et les observations soulevées par le Commissariat et de formuler des commentaires à cet égard. Le Commissariat tient à remercier chacune de ces institutions pour l'esprit de collaboration et l'ouverture dont elles ont fait preuve dans le cadre de cette importante affaire.

Les conclusions et observations formulées par le Commissariat sont présentées de façon détaillée dans le rapport qui suit.

Contexte

1. Le 14 février 2022, le gouvernement fédéral a déclaré l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* pour mettre fin aux perturbations à la frontière, aux blocages et à l'occupation d'Ottawa. À la suite du recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, le gouvernement fédéral a pris des mesures temporaires spéciales pour régler l'urgence, lesquelles sont exposées de façon détaillée dans le *Règlement sur les mesures d'urgences* (le *Règlement*)⁹. De plus, une série de mesures financières visant à limiter le financement des blocages illégaux et à rétablir l'ordre public ont été annoncées. Les détails liés à ces mesures ont été présentés dans le *Décret*. La déclaration d'état d'urgence a été révoquée par le gouvernement fédéral le 23 février 2022.
2. Le 17 février 2022, le Commissariat a reçu de la correspondance de la part de la députée Rempel Garner qui se disait préoccupée par les répercussions sur la protection de la vie privée de l'application de la *Loi sur les mesures d'urgence*, y compris la communication des renseignements financiers à la GRC, au SCRS et au CANAFE. La députée a demandé que le Commissariat « enquête sur le recours à ces pouvoirs temporaires à la lumière des lois existantes sur la protection des renseignements personnels et du concept de la proportionnalité » [traduction].
3. Dans sa correspondance, la députée Rempel Garner n'a pas porté plainte au sujet d'une quelconque infraction à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, mais le Commissariat était d'avis qu'il fallait faire preuve de diligence raisonnable étant donné les répercussions sur la vie privée et les préoccupations soulevées à la suite du recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*. Par conséquent, il a décidé de mener une consultation informelle auprès des 3 institutions afin de mieux comprendre la façon dont elles avaient mis en œuvre les pouvoirs temporaires accordés aux termes de la *Loi sur les mesures d'urgence* à l'égard de la collecte et de la communication des renseignements personnels.
4. Le Commissariat souligne également qu'au cours de la consultation menée auprès de ces institutions, divers comités parlementaires étudiaient simultanément les actions gouvernementales concernant le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* et la prise de mesures connexes. Le Commissariat a suivi avec intérêt le témoignage présenté par la GRC, le SCRS et le CANAFE à ces comités, de même que celui de la CEDU, qui a été mise sur pied pour enquêter sur les circonstances ayant mené à la déclaration d'état d'urgence et les mesures de règlement de l'urgence.

⁹ [Règlement sur les mesures d'urgences](#) : DORS/2022-21 (*Gazette du Canada*, Partie II, volume 156, édition spéciale numéro 1).

Portée

5. La portée de la consultation se limitait dès le départ aux 3 institutions fédérales désignées dans la correspondance de la députée Rempel Garner, à savoir la GRC, le SCRS et le CANAFE, et elle était axée sur la recherche de données concernant le respect de la LPRP.
6. Les objectifs de la consultation du Commissariat étaient les suivants :
 - (i) comprendre le rôle des 3 institutions dans l'application des autorisations et pouvoirs temporaires découlant de la *Loi sur les mesures d'urgence* à l'égard de la collecte et de la communication des renseignements financiers personnels, de même que la façon dont ces institutions ont mis en œuvre les dispositions du *Décret* quant à la collecte et à la communication des renseignements financiers personnels;
 - (ii) dans le contexte de la *Loi sur les mesures d'urgence*, comprendre et évaluer la manière dont les 3 institutions ont traité les renseignements personnels conformément à la LPRP, en établissant notamment :
 - a) les mesures prises, comme l'exige l'article 6 de la LPRP, pour veiller à l'exactitude des renseignements personnels utilisés à des fins administratives;
 - b) en ce qui concerne les articles 7 (usage) et 8 (communication) de la LPRP, la mesure dans laquelle les institutions ont utilisé ou communiqué les renseignements personnels recueillis à des fins autres que celles prévues lors de leur collecte, et le cas échéant, à quelles fins elles l'ont fait;
 - c) l'attention que les institutions ont accordée ou accorderaient à la publication d'un FRP nouveau ou modifié, comme l'exigent les articles 10 et 11 de la LPRP, pour décrire tout renseignement personnel qui a été ou est utilisé, ou qui est disponible à des fins administratives à la suite du recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*.
7. Les conclusions qu'a tirées le Commissariat à la suite de sa consultation auprès de chacune des 3 institutions sont énoncées ci-dessous.

Décret

8. Le *Décret* a été promulgué au titre de la *Loi sur les mesures d'urgence* afin de permettre aux organismes d'application de la loi de collaborer plus étroitement avec les entités financières et il prévoyait des mesures supplémentaires visant à surveiller et à perturber les activités financières liées aux blocages illégaux. Les mesures comprenaient ce qui suit :

- l'obligation pour les entités financières¹⁰ visées à l'article 3 du *Décret* d'établir si elles avaient en leur possession ou sous leur contrôle des biens qui appartenaient à une personne désignée ou qui étaient détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte, et de communiquer, sans délai, ces renseignements à la GRC ou au SCRS. Une « personne désignée » représente toute personne ou entité qui participe, directement ou indirectement, à l'une ou l'autre des activités interdites au titre des articles 2 à 5 du *Règlement*;
- l'autorisation pour les institutions fédérales, provinciales et territoriales de communiquer des renseignements à toute entité visée à l'article 3 du *Décret* si elles sont convaincues que les renseignements aideraient à l'application du *Décret*. Cela a permis aux organismes d'application de la loi de communiquer l'identité des personnes désignées aux entités financières, qui pouvaient ainsi mettre fin à leurs relations avec ces personnes, à leur discrétion;
- l'obligation pour certaines entités (plateformes de sociofinancement et certains fournisseurs de services de paiement qui n'étaient pas antérieurement assujettis aux exigences d'inscription et de déclaration au CANAFE) de s'inscrire auprès du CANAFE si elles avaient en leur possession ou sous leur contrôle des biens appartenant à une personne désignée. Le *Décret* exigeait également que ces entités déclarent certaines opérations suspectes ou de grande valeur au CANAFE.

9. Le *Décret* a été révoqué automatiquement lorsque la *Loi sur les mesures d'urgence* l'a été, à savoir le 23 février 2022.

Consultation auprès de la GRC

Pouvoirs temporaires accordés au titre du *Décret*

10. L'article 5 du *Décret* exigeait que les entités financières visées à l'article 3 communiquent les renseignements à la GRC ou au SCRS, notamment l'existence de biens en leur possession ou sous leur contrôle qui appartenaient à une personne désignée ou qui étaient détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte, et tout renseignement portant sur une transaction, réelle ou projetée, mettant en cause ces biens.
11. Également, le *Décret* a autorisé la GRC à communiquer des renseignements aux entités financières si elle estimait que les renseignements aideraient à l'application du *Décret*, conformément à l'article 6. C'est ainsi que la GRC a pu transmettre l'identité des personnes participant aux manifestations illégales et celle des propriétaires ou conducteurs de véhicules qui refusaient de quitter les secteurs touchés par les manifestations aux entités financières, lesquelles ont ainsi pu mettre fin à leurs relations avec ces personnes désignées, à leur discrétion.

¹⁰ Une « entité » s'entend notamment d'une personne morale, d'une fiducie, d'une société de personne, d'un fonds, d'une organisation ou d'une association dotée de la personnalité morale ou d'un État étranger.

12. Les entités financières étaient tenues de vérifier de façon continue si elles avaient en leur possession ou sous leur contrôle des biens appartenant à une personne désignée ou qui étaient détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte, et de mettre fin à leurs relations avec elle (c.-à-d. geler les avoirs), conformément aux articles 2 et 3 du *Décret*.

Portée des renseignements personnels obtenus par la GRC

13. La GRC a confirmé que 20 entités financières différentes lui ont transmis des renseignements conformément à l'article 5 du *Décret*. Les renseignements se rattachaient à des produits financiers détenus par 69 personnes qui étaient visées par un gel des avoirs au titre du *Décret*. Dans certains cas, des comptes d'entreprise ont également été gelés. La GRC a confirmé que parmi ces 69 personnes, elle avait obtenu des renseignements au sujet d'une vingtaine d'entre elles qui ne semblaient pas découler de l'information communiquée par la GRC aux entités financières. Les renseignements touchant ces 20 personnes ont été communiqués conformément à l'obligation continue des entités financières mentionnée au paragraphe 12 ci-dessus.
14. Cependant, la GRC a fait observer que le *Décret* ne précisait pas quels types de renseignements les entités financières étaient tenues de déclarer; par conséquent, les renseignements obtenus par la GRC n'avaient pas tous la même portée et les mêmes détails. À titre d'exemple, dans certains cas, les renseignements déclarés comprenaient le nom de titulaires de compte, des numéros de compte, des soldes de compte et une justification des gels de compte. Dans d'autres cas, les entités financières ont déclaré très peu de détails – l'entité signalant que « des mesures avaient été prises par rapport à X personnes » [traduction], ce qui n'était accompagné d'aucune particularité permettant d'identifier des personnes, comme le nom ou le numéro de compte.
15. La GRC a confirmé qu'elle n'avait pas demandé de renseignements supplémentaires de la part des entités financières qui n'avaient transmis aucune particularité permettant d'identifier les personnes contre qui des mesures avaient été prises. Elle a soutenu que, conformément aux articles 2 et 3 du *Décret*, il incombait aux entités financières d'établir si elles avaient en leur possession ou sous leur contrôle des biens qui appartenaient à une personne désignée, et de mettre fin à leurs relations avec elle (c.-à-d. geler ses avoirs). En outre, la GRC a affirmé qu'elle n'exerçait aucune surveillance ni aucun pouvoir par rapport aux mesures prises par les entités financières au titre du *Décret*.
16. La GRC a confirmé que les renseignements qu'elle avait obtenus au titre de l'article 5 du *Décret* étaient gérés dans le Système d'incidents et de rapports de police (SIRP), qui est son système de gestion des dossiers d'incidents. Les renseignements personnels seront conservés pendant 5 ans conformément aux politiques de conservation des renseignements de la GRC¹¹.

¹¹ Le paragraphe 6(1) de la [Loi sur la protection des renseignements personnels](#) précise que les renseignements personnels utilisés par une institution fédérale à des fins administratives doivent être conservés après usage par cette institution pendant une période, déterminée par règlement, suffisamment longue pour permettre à l'individu qu'ils concernent d'exercer son droit d'accès à ces renseignements. Le paragraphe 4(1) du [Règlement sur la protection des renseignements personnels](#)

17. Le FRP qui décrit la collecte, l'utilisation, la conservation et la communication de renseignements personnels en vue de l'administration ou de l'application de la loi figure dans Info Source¹² sous le numéro de fichier « GRC PPU 005 » et est intitulé « Dossiers opérationnels »¹³. La GRC a précisé qu'elle n'avait pas encore établi un usage compatible¹⁴ pour les renseignements qu'elle a obtenus au titre de l'article 5 du *Décret*.

Portée des renseignements personnels communiqués par la GRC

18. La GRC a fait remarquer que ses efforts étaient axés sur l'identification des personnes et des entités qui se livraient activement à des actes illégaux, soit en organisant ou en influençant les activités illégales, soit en participant aux manifestations illégales.
19. La GRC a signalé que 2 volets de communication étaient prévus dans le *Décret*. Dans le premier volet, la GRC a agi en qualité d'intermédiaire officiel entre le Service de police d'Ottawa (SPO), la Police provinciale de l'Ontario (OPP) et les entités financières¹⁵, et a communiqué des renseignements au nom de ces services de police au sujet de personnes désignées en tant que participants aux manifestations illégales. Les renseignements personnels englobaient le nom des personnes, leur date de naissance, leur adresse résidentielle, l'information de sources ouvertes¹⁶ pertinentes et l'information de police connexe à propos des sujets d'enquête. Étant donné que la GRC a fait le pont entre les services de police et les entités financières, elle a confirmé qu'elle n'avait pas évalué ou complété les renseignements qu'elle avait transmis pour le compte des services de police.
20. Dans le deuxième volet, la GRC a obtenu des renseignements de l'OPP concernant les véhicules observés dans la zone de l'assemblée. Elle a corroboré les renseignements sur

précise que les renseignements personnels doivent être conservés pendant au moins 2 ans après la dernière fois où ces renseignements ont été utilisés à des fins administratives, à moins que l'individu qu'ils concernent ne consente à leur retrait du fichier.

¹² *Info Source : Sources de renseignements du gouvernement fédéral et sur les fonctionnaires fédéraux* fournit de l'information au sujet des fonctions, des programmes, des activités et des fonds de renseignements connexes des institutions fédérales visées par la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il donne aux personnes et aux employés du gouvernement (actuels et anciens) des renseignements pertinents afin de leur donner accès aux renseignements personnels les concernant qui sont détenus par les institutions fédérales visées par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et de les aider à exercer leurs droits conformément à cette loi.

¹³ [GRC PPU 005](#)

¹⁴ En vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, une institution fédérale est autorisée à utiliser et à communiquer des renseignements personnels à de nouvelles fins lorsque ces nouvelles fins sont compatibles avec celles pour lesquelles les renseignements personnels ont été recueillis – en d'autres termes, pour un « usage compatible ».

¹⁵ La GRC a signalé que le *Décret* ne prescrivait pas la façon dont les renseignements devaient être transmis aux entités financières; par conséquent, dans le but d'être efficace et de réduire les chevauchements, elle a fait le pont pour les institutions provinciales et territoriales afin de faciliter les communications et la transmission des renseignements aux entités financières.

¹⁶ L'information de sources ouvertes s'entend généralement des renseignements recueillis dans Internet et accessibles au public, dont les renseignements provenant notamment de sites Web, de blogues et des réseaux sociaux.

les véhicules et la présence des personnes participant aux manifestations illégales, en plus de communiquer les renseignements sur les personnes désignées en tant que propriétaires ou conducteurs de véhicules qui refusaient de quitter la zone de l'assemblée. Les renseignements personnels communiqués comprenaient le nom du propriétaire immatriculé du véhicule, l'adresse inscrite au registre et les renseignements qui auraient contribué à l'application du *Décret*, notamment l'information de sources ouvertes, comme les messages publiés dans les médias sociaux (c.-à-d. Facebook, Twitter, LinkedIn, etc.), qui a permis de confirmer l'identité d'une personne et de déterminer son dernier emplacement connu potentiel associé à un véhicule.

21. En ce qui concerne la nature et les limites des renseignements personnels communiqués à partir de sources ouvertes, la GRC a confirmé que l'information de sources ouvertes comportait le nom, l'adresse et des photographies de personnes ainsi que des renseignements sur leur entreprise, y compris le nom, le numéro de téléphone, l'adresse et l'adresse Web de celle-ci, le cas échéant, et le nom de l'avocat qui la représentait. La GRC a fait observer que la communication de l'information de sources ouvertes avait une portée limitée et que ces renseignements n'avaient été communiqués que dans le seul but d'aider les entités financières à confirmer ou à vérifier l'identité de la personne en question. Les entités ont ainsi pu éviter plus facilement de cibler des personnes qui auraient pu avoir le même nom que des personnes participant aux blocages illégaux ou un nom semblable.
22. La GRC a confirmé qu'elle n'avait pas communiqué de renseignements liés aux particuliers ayant fait des dons ou acheté des marchandises qui se rattachaient au convoi et aux manifestations illégales.
23. La GRC dit avoir mené des recherches approfondies afin de valider et d'assurer l'exactitude des renseignements avant de les communiquer aux entités financières¹⁷. Elle a notamment communiqué avec des personnes pour confirmer leur participation continue aux activités interdites avant de transmettre les renseignements aux entités financières. À titre d'exemple, bon nombre de personnes avec qui la GRC a communiqué ont confirmé qu'elles participaient aux blocages à Ottawa et qu'elles refusaient de quitter les lieux. La GRC a avisé ces personnes du risque que leur compte bancaire soit gelé au titre du *Décret*. Dans d'autres cas, certaines personnes disaient vouloir quitter les lieux, mais elles ne pouvaient pas le faire parce que les rues n'étaient pas dégagées. La GRC a signalé que ces personnes s'étaient fait dire de se tenir prêtes à partir lorsque les rues seraient dégagées et que les renseignements à leur sujet n'avaient pas été transmis aux entités financières.
24. La GRC a ajouté que, dans un grand nombre de cas, son enquête avait mené à la décision de ne pas communiquer les renseignements aux entités financières s'ils ne permettaient pas de croire que la personne ou l'entité participait aux manifestations (c.-à-d. la plaque d'immatriculation était invalide dans le système de base de données de la police, la personne tentait de quitter les lieux, mais en était incapable, ou on ne croyait plus que la personne ou l'entité participait aux manifestations). Dans certains cas, la

¹⁷ Comme il est mentionné au paragraphe 19, la GRC n'a pas validé les renseignements qu'elle avait transmis au nom des services de police; dans ces cas, elle a confirmé qu'elle avait seulement fait le pont afin de faciliter les communications et la transmission des renseignements aux entités financières.

personne a quitté les lieux de son propre chef ou a été délogée par les services de police locaux.

25. Selon la GRC, elle a procédé à un total de 57 communications aux entités financières au titre de l'article 6 du *Décret*. Ces communications concernaient l'identité de 62 personnes et de 17 entreprises¹⁸.
26. La GRC a confirmé que les renseignements communiqués aux entités financières étaient définis comme étant propres « aux personnes ou aux entités qui participaient, directement ou indirectement, à l'une ou l'autre des activités interdites au titre des articles 2 à 5 du *Règlement sur les mesures d'urgences* » [traduction]. Elle a également informé les entités financières qu'elles seraient tenues de compléter les renseignements provenant des organismes d'application de la loi au moyen de leurs fonds de renseignements internes pour répondre à leurs propres obligations au titre du *Décret*.
27. Dans le cadre de la consultation, le Commissariat a demandé à la GRC de confirmer la façon dont elle avait établi à quelles entités financières elle devait transmettre les renseignements. La GRC a souligné qu'elle avait fait tout ce qui était possible pour établir à quelles entités elle devait communiquer les renseignements au titre de l'article 6 du *Décret* et pour leur donner des renseignements opportuns et pertinents. Par conséquent, elle a soutenu qu'elle avait déterminé que certains organismes, comme les banques, l'Association des banquiers canadiens, l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières, les Autorités canadiennes en valeurs mobilières, les caisses populaires et l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels, étaient des entités visées par l'article 3 du *Décret*, et que la communication des renseignements à ces entités contribuerait à l'application du *Décret* (comme l'exige l'article 6).
28. La GRC a fourni au Commissariat une liste de toutes les entités financières auxquelles elle a communiqué les renseignements au titre du *Décret*, ainsi que son motif justifiant leur transmission à ces entités. En tant qu'institution ayant communiqué l'information, la GRC a fait savoir qu'elle était convaincue que les renseignements se rapportaient aux personnes ou aux entités qui participaient, directement ou indirectement, à l'une ou l'autre des activités interdites au titre des articles 2 à 5 du *Règlement*, et qu'ils aideraient à l'application du *Décret*.
29. Le Commissariat a aussi demandé à la GRC de confirmer les mesures qu'elle avait prises pour assurer la protection des renseignements communiqués, notamment les dispositions liées à la nature sensible des renseignements ou les directives visant la protection, la transmission ou la communication des renseignements par les entités destinataires. La GRC a confirmé qu'elle avait identifié des personnes-ressources au sein des entités financières à qui elle devait transmettre les renseignements afin d'en atténuer la circulation à grande échelle. De plus, elle a remis aux entités financières une « lettre d'information » qui énonçait la justification et l'assise juridique permettant la communication des renseignements, de même que le niveau de classification des renseignements qu'elle leur transmettait. Les lettres d'information comportaient un

¹⁸ La GRC a également communiqué 170 adresses de porte-monnaie en Bitcoin à des fournisseurs de services d'actif virtuels. Source : Commission sur l'état d'urgence : [Rapport institutionnel-Gendarmerie royale du Canada](#)

message d'avertissement selon lequel le document était la propriété de la GRC; qu'il était prêté et ne devait pas être autrement communiqué, ni reclassifié ou utilisé à d'autres fins sans le consentement de la GRC; et qu'il ne devait être communiqué qu'aux personnes ayant un besoin de savoir. Le message d'avertissement précisait également que le document devait être protégé conformément aux mesures normales de protection des renseignements concernant l'application de la loi.

30. Selon la GRC, une fois que les entités financières avaient obtenu les renseignements, il était entendu qu'il incombait à chacune d'elles de les protéger conformément à leurs propres règlements et politiques en la matière ainsi qu'à leurs obligations au titre de la LPRPDE, et que les renseignements ne devaient servir qu'à répondre à leurs obligations au titre du *Décret*.
31. La GRC a remis au Commissariat une copie caviardée d'un exemple de document d'information conforme au *Décret*. Comme il a été mentionné précédemment, le document d'information comprenait des catégories de renseignements comme les données de base (nom, adresse du domicile et date de naissance), les renseignements sur le véhicule, les vérifications par la GRC dans des bases de données¹⁹ et l'information de sources ouvertes pertinente.
32. Le Commissariat a également demandé à la GRC de lui fournir des renseignements au sujet de la classification des renseignements communiqués aux entités financières et du mode de transmission. La GRC a confirmé que les renseignements communiqués avaient été transmis par courrier électronique non chiffré aux personnes-ressources désignées des entités financières. Au dire de la GRC, les renseignements qu'elle a communiqués étaient désignés « Protégé A²⁰ »; par conséquent, conformément à sa politique ministérielle sur la sécurité, elle était selon elle autorisée à transmettre les renseignements par courrier électronique non chiffré.
33. La GRC a confirmé que les renseignements personnels recueillis et communiqués au titre des exigences du *Décret* étaient conservés dans le SIRP.

Conclusions tirées de la consultation auprès de la GRC

34. Dans l'ensemble, le Commissariat a conclu que la communication des renseignements personnels par la GRC aux entités financières avait une portée et une nature limitées (c.-à-d. les communications concernaient l'identité de 62 personnes et de 17 entreprises), et qu'elle visait expressément à permettre à ces entités de répondre à leurs obligations au titre du *Décret* (c.-à-d. établir si elles avaient en leur possession ou sous leur contrôle des biens qui appartenaient à une personne désignée ou qui étaient détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte).

¹⁹ Centre d'information de la police canadienne (CIPC), Système d'incidents et de rapports de police (SIRP), et Portail d'informations policières.

²⁰ « Protégé A » : S'applique aux renseignements dont on pourrait vraisemblablement s'attendre à ce que la divulgation non autorisée cause un préjudice limité ou modéré à des intérêts autres que l'intérêt national, par exemple, la divulgation d'un salaire exact. Source : Secrétariat du Conseil du Trésor. « [Directive sur la gestion de la sécurité – Annexe J : Norme sur la catégorisation de sécurité](#) »

35. Le Commissariat a conclu que la GRC avait fait preuve de diligence raisonnable en évaluant et en validant les renseignements avant de les transmettre aux entités financières, notamment en validant les renseignements sur la plaque d'immatriculation et le recours à l'information de sources ouvertes²¹ pour confirmer l'identité des personnes et le dernier emplacement connu potentiel d'une personne associée à un véhicule, et en communiquant avec les personnes pour confirmer leur présence ou leur participation aux blocages illégaux. La GRC a d'ailleurs informé les personnes des conséquences de leur participation aux activités interdites à la lumière des exigences du *Décret* et elle n'a communiqué aucun renseignement sur les personnes qui tentaient de quitter les lieux, mais qui en étaient incapables parce que les rues n'étaient pas dégagées.
36. Le Commissariat estime que la GRC a pris des mesures raisonnables pour confirmer l'exactitude et l'intégralité des renseignements qu'elle a communiqués aux entités financières et veiller à ce que l'information concerne les personnes ou les entités participant à l'une ou l'autre des activités interdites au titre des articles 2 à 5 du *Règlement*. Cela concorde avec les obligations de la GRC aux termes du paragraphe 6(2) de la LPRP, qui exige que les institutions fédérales prennent toutes les mesures raisonnables pour veiller, dans la mesure du possible, à ce que les renseignements personnels qu'elles utilisent à des fins administratives soient exacts, à jour et complets.
37. En ce qui concerne l'usage et la communication par la GRC des renseignements personnels qu'elle a recueillis conformément au *Décret*, le Commissariat a conclu que rien ne permettait de croire qu'elle avait utilisé ou communiqué les renseignements personnels à des fins autres que celle prévue lors de leur collecte. En tout, 20 différentes entités financières ont transmis à la GRC des renseignements qui se rattachaient à des produits financiers ayant fait l'objet d'un gel au titre du *Décret*, conformément à l'article 5. La GRC a confirmé qu'elle avait transmis les renseignements obtenus d'une entité financière à un autre service de police au cours de la période d'application du *Décret* à des fins d'application de la loi, mais a souligné qu'elle n'avait pas établi pour les renseignements obtenus au titre de l'article 5 du *Décret* un usage compatible qui en aurait justifié la transmission à un tiers.
38. De plus, la GRC a recueilli des renseignements au sujet de personnes désignées en tant que propriétaires ou conducteurs de véhicules qui refusaient de quitter la zone de l'assemblée, après quoi elle a communiqué les renseignements pertinents aux entités financières au titre du *Décret*. Le Commissariat a conclu que rien ne permettait de croire que les renseignements personnels recueillis à cette fin avaient été utilisés ou communiqués à d'autres fins.
39. Selon les renseignements que le Commissariat a obtenus de la GRC, cette dernière a pris des mesures pour transmettre des renseignements pertinents et opportuns aux entités financières, et pour voir à ce qu'ils n'outrepassent pas les paramètres de ce qui était nécessaire pour que les entités répondent à leurs obligations au titre du *Décret* (c.-à-d. afin d'établir si les personnes en question étaient des personnes désignées). La « lettre

²¹ Le Commissariat n'a pas examiné les outils auxquels la GRC a eu recours pour recueillir l'information de sources ouvertes dans le cadre de la mobilisation. Il enquête séparément sur l'utilisation par la GRC de la technologie de surveillances des médias sociaux. Consulter : [Enquêtes](#)

d'information » que la GRC a remise aux entités financières était précise et claire, et elle appuyait les mesures que celle-ci avait prises pour communiquer des catégories pertinentes et uniformes de renseignements afin d'aider les entités à déterminer si elles doivent soumettre une déclaration.

40. En outre, la GRC a pris des mesures pour évaluer et définir les entités financières auxquelles les renseignements devaient être communiqués et, comme il est mentionné précédemment, la communication était accompagnée d'une lettre qui présentait la justification et l'assise juridique permettant la communication des renseignements, de même que d'un message d'avertissement au sujet de leur usage et de leur protection. En se fondant sur sa consultation auprès de la GRC, le Commissariat est d'avis que les mesures que cette dernière a prises pour répondre à ses obligations au titre du *Décret* étaient conformes aux articles 7 et 8 de la LPRP, qui imposent des limites à l'usage et à la communication de renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée.
41. Pour ce qui est de la transmission par la GRC des renseignements aux entités financières, le Commissariat a constaté que celle-ci les avait communiqués par courrier électronique non chiffré, ce qui, selon la GRC, concorde avec les exigences de sa politique ministérielle sur la sécurité visant les renseignements « Protégé A ». Il incombe aux institutions du gouvernement du Canada d'attribuer le niveau de sécurité approprié à leurs renseignements et à leurs biens, mais le Commissariat s'interroge sur la question de savoir si les renseignements communiqués aux entités financières auraient pu être classifiés de manière à illustrer leur nature sensible et le degré de préjudice qui pourrait vraisemblablement se produire en cas de compromission.
42. Le Commissariat reconnaît que les données de base (p. ex. l'adresse et la date de naissance) peuvent généralement être classifiées au niveau « Protégé A »; cependant, si ces renseignements sont combinés à d'autres catégories de renseignements personnels (il s'agit ici des renseignements découlant des vérifications par la GRC dans des bases de données et de l'information de sources ouvertes) et si, en plus, les renseignements communiqués permettaient d'identifier les personnes qui étaient des « personnes désignées » au titre du *Décret*, il s'attendrait à ce que l'on songe à garantir que les renseignements soient classifiés adéquatement selon le degré de préjudice pouvant être causé par une communication non autorisée²². De l'avis du Commissariat, la compromission des renseignements aurait pu avoir des répercussions financières pour les personnes en question et porté atteinte à leur réputation.
43. Même s'il ne revient pas au Commissariat d'examiner la classification des renseignements ou des biens d'une institution, ce dernier souligne que c'est cette classification qui établit en partie les exigences en matière de sécurité et les mesures de protection des renseignements, y compris les exigences adéquates concernant leur

²² Par exemple, « Protégé B » s'applique aux renseignements dont on pourrait vraisemblablement s'attendre à ce que la divulgation non autorisée cause un préjudice sérieux à des intérêts autres que l'intérêt national, par exemple, la perte de réputation ou d'avantage concurrentiel. Source : Secrétariat du Conseil du Trésor. « [Directive sur la gestion de la sécurité – Annexe J : Norme sur la catégorisation de sécurité](#) »

communication. Dans le présent cas, la GRC a transmis par courrier électronique non chiffré des renseignements étant par nature sensibles aux entités financières.

44. Les ministères et organismes fédéraux ont la capacité de transmettre et de recevoir des courriels au moyen d'un canal chiffré; toutefois, le Commissariat reconnaît que l'échange de renseignements entre les entités des secteurs public et privé ne bénéficie pas, dans la plupart des cas, du même niveau de sécurité de l'information²³. Néanmoins, étant donné la nature des renseignements personnels communiqués, le Commissariat s'attendrait à ce qu'on réfléchisse au mode de transmission des renseignements et qu'on garantisse que les institutions puissent prendre les mesures de sécurité technologiques adéquates pour protéger les renseignements.
45. La consultation a permis au Commissariat de conclure que la GRC avait conservé les renseignements personnels recueillis pendant que la *Loi sur les mesures d'urgence* était en vigueur conformément à ses politiques de conservation, et qu'elle avait ainsi répondu à ses obligations au titre du paragraphe 6(1) de la LPRP. Celui-ci prévoit que les renseignements personnels utilisés par une institution fédérale à des fins administratives doivent être conservés après usage par l'institution pendant une période, déterminée par règlement, suffisamment longue pour permettre à l'individu qu'ils concernent d'exercer son droit d'accès à ces renseignements.
46. Comme l'exigent les articles 10 et 11 de la LPRP, les renseignements personnels recueillis par la GRC à la suite du recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* sont décrits dans le FRP intitulé « GRC PPU 005 ». Au dire de la GRC, elle n'a pas encore établi un usage compatible pour les renseignements qu'elle a obtenus au titre de l'article 5 du *Décret*; par conséquent, conformément aux exigences de la LPRP, le Commissariat s'attend à ce que la GRC modifie la description du FRP de manière à insérer un énoncé concernant les usages ou les fins s'appliquant aux renseignements personnels avant leur usage ou leur communication.
47. À l'issue de la consultation, la GRC a eu l'occasion d'examiner les observations soulevées par le Commissariat. Elle a indiqué qu'elle acceptait nos recommandations, notamment : i) veiller à ce que les renseignements soient protégés selon leur degré de sensibilité et ii) mettre à jour les descriptions de FRP de la GRC pertinents pour s'assurer que tous les usages compatibles y sont énumérés.

Consultation auprès du CANAFE

Pouvoirs temporaires accordés au titre du *Décret*

48. Le mandat du CANAFE est de faciliter la détection, la prévention et la dissuasion du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes, tout en assurant la protection des renseignements personnels qu'il détient. Le CANAFE a signalé que son mandat n'avait pas été élargi à la suite de la prise des mesures d'urgence temporaires

²³ Selon la GRC, certaines entités financières ont fourni des portails sécurisés pour lui permettre de téléverser les renseignements en toute sécurité; cependant, ce ne fut pas le cas de toutes les entités.

accordées au titre du *Décret*. Les mesures d'urgence ont entraîné des obligations d'inscription et de déclaration pour certaines entités non assujetties à la LRPCFAT²⁴ avant la prise du *Décret*, notamment celles indiquées aux alinéas 3k) et l) du *Décret* (c.-à-d. plateformes de sociofinancement, fournisseurs de services de paiement et certaines plateformes de cryptomonnaies). Ces entités étaient tenues de s'inscrire auprès du CANAFE si elles estimaient avoir en leur possession des biens appartenant à une personne désignée ou qui étaient détenus ou contrôlés par elle, et de signaler certaines opérations financières au CANAFE.

49. Également, le *Décret* autorisait le CANAFE à communiquer des renseignements à toute entité financière visée à l'article 3 s'il était convaincu que les renseignements aideraient à l'application du *Décret* (article 6).

Portée des renseignements personnels obtenus par le CANAFE

50. Le CANAFE a fait savoir qu'il n'avait pas eu l'occasion d'inscrire officiellement de nouvelles entités comme l'exige l'article 4 du *Décret*; par conséquent, aucune nouvelle entité ne lui a signalé d'opérations suspectes ou d'autres opérations financières de la part de personnes désignées pendant que le *Décret* était en vigueur. Il a confirmé que les signalements d'opérations financières qu'il avait reçus au cours de cette période avaient été faits par les entités existantes conformément à la LRPCFAT et aux seuils établis dans celle-ci.
51. En outre, le CANAFE a signalé que, puisqu'aucune nouvelle entité ne s'était inscrite auprès de lui après l'entrée en vigueur du *Décret*, il ne lui était pas nécessaire de modifier les FRP existants en vue de décrire toute collecte, utilisation ou communication de renseignements personnels faite par une de ces entités.

Portée des renseignements personnels communiqués par le CANAFE

52. Le CANAFE a fait observer que l'ensemble des renseignements financiers tactiques qu'il avait communiqués aux services de police et aux organismes d'application de la loi et de sécurité nationale pendant que le *Décret* était en vigueur avaient été transmis uniquement selon les autorisations prévues dans la LRPCFAT. Par conséquent, le CANAFE a satisfait à l'un des seuils de communication prévus par la loi, ce qui fait en sorte qu'il a dû s'assurer que les renseignements en question seraient utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou de financement d'activités terroristes, ou qu'ils se rapporteraient à des menaces envers la sécurité du Canada.
53. Le CANAFE a déclaré au Commissariat qu'il n'a pas fait le suivi des renseignements au sujet des « personnes désignées » définies dans le *Décret* et qu'il n'a pas cherché à établir si une personne ou une entité nommée dans les renseignements financiers

²⁴ [Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes](#) (L.C. 2000, ch. 17).

tactiques communiqués était une « personne désignée ». Le Commissariat souligne que le CANAFE a aussi confirmé dans son témoignage au DEDC qu'il n'avait reçu aucune liste des « personnes désignées²⁵ ».

Conclusions tirées de la consultation auprès du CANAFE

54. À la lumière de la consultation menée par le Commissariat auprès du CANAFE, l'échange de renseignements qui s'est produit pendant que le *Décret* était en vigueur reposait sur les autorisations prévues dans la LRPCFAT. Par conséquent, les rapports que le CANAFE a reçus de la part des entités existantes et les renseignements financiers qu'il a communiqués étaient fondés sur les seuils en place au titre de la LRPCFAT.
55. Étant donné que la consultation en l'espèce était informelle, le Commissariat n'a pas poussé son examen au-delà des objectifs établis dans la consultation. Plus précisément, il n'a pas examiné les activités du CANAFE concernant la collecte et la communication, le cas échéant, de renseignements personnels conformément aux pouvoirs et au mandat que lui confère la LRPCFAT.
56. Le CANAFE a eu l'occasion d'examiner les conclusions tirées par le Commissariat dans le cadre de la consultation et de formuler des commentaires à cet égard. Il a indiqué n'avoir aucun autre commentaire à formuler en ce qui concerne notre compréhension de son rôle à la suite du recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Autres

57. Le Commissariat a souligné que des modifications apportées au *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et au *Règlement sur les pénalités administratives – recyclage des produits de la criminalité et financement des activités terroristes* sont entrées en vigueur en avril 2022²⁶. Ces modifications font en sorte que les plateformes de sociofinancement et certains fournisseurs de services de paiement sont maintenant considérés comme des entreprises de services monétaires (ESM) ou des entreprises de services monétaires étrangères (ESME) assujetties à la LRPCFAT et ayant les obligations suivantes à remplir : i) s'inscrire auprès du CANAFE; ii) établir et mettre en œuvre un programme de conformité; iii) remplir les exigences relatives au besoin de « bien connaître son client », y compris vérifier l'identité des personnes et des entités à l'égard de certaines activités et opérations; iv) conserver certains documents, dont ceux concernant les opérations et l'identité des clients; et v) déclarer certaines opérations au CANAFE.

²⁵ Consulter les éléments de preuve présentés par M. Barry MacKillop, sous-directeur, Renseignement, CANAFE (3 mai 2022) : [Réunion de comité - Témoignages : le mardi 3 mai 2022](#)

²⁶ [Règlement modifiant le Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et le Règlement sur les pénalités administratives – recyclage des produits de la criminalité et financement des activités terroristes](#) : DORS/2022-76)

Consultation auprès du SCRS

Pouvoirs temporaires accordés au titre du *Décret*

58. Conformément à l'article 5 du *Décret*, les entités financières visées à l'article 3 étaient tenues de communiquer, sans délai, certains renseignements au SCRS ou à la GRC, notamment : a) le fait qu'elles croyaient que des biens qui étaient en leur possession ou sous leur contrôle appartenaient à une personne désignée ou étaient détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte; et b) tout renseignement portant sur une opération, réelle ou projetée, mettant en cause des biens visés à l'alinéa a).
59. Le *Décret* autorisait également le SCRS à communiquer des renseignements à une entité financière visée à l'article 3 s'il était convaincu que les renseignements aideraient à l'application du *Décret*.

Conclusions tirées de la consultation auprès du SCRS

60. Le Commissariat a confirmé que le SCRS n'a demandé aucune mesure spéciale au titre de la *Loi sur les mesures d'urgence* et qu'aucun pouvoir supplémentaire ne lui a été accordé en vertu de cette loi. En outre, le Commissariat a confirmé que le SCRS n'a obtenu aucun renseignement de la part de l'une ou l'autre des entités financières visées à l'article 3 du *Décret* en application du *Règlement* ou dudit *Décret*. Dans le cadre de la présente consultation, le Commissariat n'est aucunement préoccupé par les activités du SCRS du point de vue de la protection de la vie privée.
61. Le Commissariat fait valoir que le pouvoir du SCRS de recueillir des renseignements sur les menaces envers la sécurité du Canada s'appuie principalement sur l'article 12 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (LSCRS)²⁷. Le SCRS a confirmé dans son rapport institutionnel à l'intention de la CEDU qu'il avait établi des protocoles de transmission de renseignements avec la GRC et d'autres organismes d'application de la loi. Tout au long des blocages et des manifestations, le SCRS et la GRC ont suivi ces protocoles pour échanger des renseignements pertinents sur les menaces envers la sécurité du Canada²⁸.
62. Étant donné que la consultation en l'espèce était informelle, le Commissariat n'a pas poussé son examen au-delà des objectifs établis dans la consultation. Plus précisément, il n'a pas examiné les activités du SCRS concernant la collecte et la communication, le cas échéant, de renseignements personnels conformément aux pouvoirs et au mandat que lui confère la LSCRS ou à d'autres protocoles de transmission de renseignements.

²⁷ [Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité](#) (L.R.C., 1985, ch. C-23)

²⁸ [Rapport institutionnel du SCRS et du Centre intégré d'évaluation du terrorisme \(CIET\) à l'intention de la Commission sur l'état d'urgence](#)

Observations

63. La consultation informelle visait à mieux comprendre la façon dont la GRC, le SCRS et le CANAFE avaient mis en œuvre les pouvoirs temporaires accordés à la suite du recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*. L'objectif général du Commissariat consistait à évaluer ces pouvoirs temporaires par rapport à la LPRP – et plus précisément le pouvoir de transmettre des renseignements – par rapport aux exigences de la LPRP.
64. Le Commissariat fait observer que le DEDC a réalisé une étude parallèle et continue afin d'examiner l'exercice des attributions découlant de la déclaration d'urgence. Le Commissariat a été invité à présenter un mémoire au DEDC d'ici le 23 janvier 2023²⁹. Ce dernier doit remettre son rapport définitif à la Chambre des communes et au Sénat au plus tard le 31 mars 2023.
65. De plus, la CEDU a examiné et évalué le fondement de la décision du gouvernement de déclarer l'état d'urgence. Elle s'est penchée sur les circonstances ayant mené à cette décision ainsi que sur la pertinence et l'efficacité des mesures prises par le gouvernement face à la situation. Elle a aussi procédé à un examen stratégique du cadre législatif et réglementaire en cause, y compris la question de savoir si une modification quelconque à la *Loi sur les mesures d'urgence* était nécessaire. Le commissaire de la CEDU, l'honorable Paul Rouleau, a déposé le *Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022* le 17 février 2023³⁰.
66. À la lumière de ces études parallèles, le Commissariat constate qu'il existe un risque de chevauchement avec les observations découlant de sa consultation. Néanmoins, compte tenu de l'importance de cette question, le Commissariat profite de l'occasion pour communiquer certaines des observations qu'il a soulevées dans le cadre de sa consultation auprès de ces institutions.
67. Dans l'ensemble, le Commissariat a conclu que la portée et la nature des renseignements communiqués étaient limitées, et que des mesures raisonnables avaient été prises pour définir quels renseignements étaient pertinents, exacts et nécessaires pour aider les entités financières à répondre à leurs obligations au titre du *Décret* (c.-à-d. afin d'établir si les personnes en question étaient des personnes désignées). Le Commissariat a également conclu que les institutions avaient pris des mesures raisonnables afin de voir à ce que la communication des renseignements conformément au *Décret* n'ait pas outrepassé les paramètres de ce qui était nécessaire pour que les entités financières répondent à leurs obligations au titre du *Décret*. En outre, il a conclu que les institutions avaient veillé à ce que les renseignements soient transmis aux entités concernées et que des messages d'avertissement accompagnent les renseignements communiqués. La communication des renseignements s'est produite à l'intérieur d'un délai prescrit et a cessé lors de la révocation des pouvoirs temporaires.

²⁹ [Mémoire du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada sur la vie privée pendant une situation de crise](#)

³⁰ [Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022](#)

68. Compte tenu des répercussions sur la vie privée et de la possibilité que les mesures temporaires aient une incidence sur le droit à la vie privée des Canadiennes et des Canadiens, le Commissariat a examiné le recours à ces pouvoirs à la lumière des principes généraux de nécessité et de proportionnalité³¹. Dans l'ensemble, le Commissariat a conclu que la communication des renseignements personnels était proportionnelle aux besoins découlant de la situation sans précédent et aux obligations juridiques issues de la déclaration d'état d'urgence aux termes de la *Loi sur les mesures d'urgence*.
69. Néanmoins, afin d'assurer la responsabilité au chapitre de la protection de la vie privée des Canadiennes et des Canadiens, il faut examiner de façon formelle les répercussions sur la vie privée que peuvent avoir des mesures temporaires comme celles accordées au titre de la *Loi sur les mesures d'urgence*, et ce, dans le contexte des mesures d'urgence. À cet égard, le Commissariat présente les observations ci-dessous.
70. D'abord, le *Décret* a prévu le pouvoir de transmettre des renseignements personnels qui sont par nature sensibles. Le simple fait que les renseignements communiqués concernent des personnes considérées comme étant des « personnes désignées » et susceptibles d'être visées par des mesures financières, en plus des autres identificateurs personnels et renseignements financiers (qui sont souvent sensibles sur le plan de la réputation), nécessite le recours à des procédures et processus clairs et adéquats pour traiter les risques en matière de sécurité et de confidentialité des renseignements. Cela est particulièrement important dans les cas où la compromission des renseignements personnels pourrait engendrer une atteinte importante à la réputation des personnes touchées ou leur faire subir d'autres préjudices notables.
71. Le Commissariat a fait observer que le *Décret* ne précisait pas les conditions ou les exigences liées à la communication de renseignements, notamment les types précis de renseignements personnels qui pourraient être communiqués et leur portée. Par conséquent, les renseignements transmis à la GRC conformément à l'article 5 du *Décret* n'avaient pas tous la même portée et les mêmes détails, ce qui peut poser un problème du point de vue de la responsabilité et de la transparence. Il faut définir les limites de la communication de renseignements pour veiller : i) à ce que seuls les renseignements personnels nécessaires sont communiqués aux fins convenues; ii) à l'uniformité et à l'exhaustivité des pratiques de tenue de documents ; et iii) à l'intégrité et la fiabilité des renseignements qui seront utilisés aux fins autorisées.
72. Le Commissariat fait aussi remarquer que le *Décret* n'a pas prescrit la façon dont les renseignements devaient être transmis aux entités financières. Au dire de la GRC, elle a fait le pont pour les institutions provinciales et territoriales afin de faciliter les communications et la transmission des renseignements aux entités financières. Cette approche peut avoir accru l'efficacité et diminué les redondances pendant la crise (comme l'a soulevé la GRC), mais cela signifie également que les renseignements ont été transmis et traités par un tiers, augmentant ainsi les risques d'atteinte à la vie privée et à la sécurité des renseignements. Il est important de définir les pratiques de

³¹ Bien qu'il ne s'agisse pas d'obligations au titre de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les institutions fédérales doivent veiller à ce que les mesures prises soient nécessaires et proportionnelles, même dans des circonstances exceptionnelles.

transmission de renseignements en utilisant des mesures de contrôle et des limites claires, et les institutions doivent comprendre les attentes à cet égard de manière à pouvoir s'assurer que les activités de transmission de renseignements soient conformes aux lois sur la protection des renseignements personnels et à ce que des mesures soient prises afin d'atténuer les risques d'atteinte à la vie privée.

73. De plus, le *Décret* ne comportait aucune exigence de protection explicite visant à ce que des procédures adéquates soient établies et mises en œuvre en vue de protéger les renseignements personnels, d'autant plus qu'il autorisait l'échange de renseignements entre le gouvernement et des entités du secteur privé. Les mesures de sécurité protègent les renseignements contre la perte ou le vol, ainsi que tout accès, utilisation, communication, copie ou modification non autorisés, et elles comprennent notamment : i) des moyens matériels (p. ex. des classeurs verrouillés); ii) des mesures administratives (p. ex. un accès sélectif aux renseignements personnels); et iii) des mesures techniques (p. ex. le recours à des mots de passe et à du chiffrement).
74. Enfin, la GRC a affirmé qu'elle n'avait pas compétence pour surveiller les mesures prises par les entités par rapport aux personnes désignées et au gel des avoirs. Pour cette raison, le Commissariat souligne que le *Décret* n'a prescrit aucune structure formelle de surveillance ou de reddition de compte en vue de la saisie des renseignements transmis. Il est ainsi difficile de tenir les institutions responsables des renseignements qu'elles transmettent et il est difficile pour le gouvernement du Canada d'évaluer l'efficacité des mesures et de faire preuve de transparence envers la population canadienne.

Conclusion

75. Le Commissariat a fait valoir précédemment que la protection de la vie privée ne se limitait pas à une série de règles techniques et de règlements, mais qu'elle représentait plutôt un impératif constant de préserver les droits fondamentaux de la personne et les valeurs démocratiques, même dans des circonstances exceptionnelles. En situation de crise, les lois sur la protection des renseignements personnels continuent de s'appliquer, mais elles ne doivent pas faire obstacle à la communication adéquate de renseignements³².
76. À titre d'exemple, au cours de la crise sanitaire liée à la COVID-19, le Commissariat a publié le « [Cadre pour l'évaluation par le gouvernement du Canada des initiatives en réponse à la COVID-19 ayant une incidence importante sur la vie privée](#)³³ ». Ce cadre souligne le fait que les nouvelles lois et mesures appliquées par rapport à la crise doivent également prévoir des dispositions précises pour la surveillance et la responsabilité puisqu'en temps de crise, les mesures de protection institutionnelles deviennent plus importantes, pas moins.

³² « [Cadre pour l'évaluation par le gouvernement du Canada des initiatives en réponse à la COVID-19 ayant une incidence importante sur la vie privée](#) » du Commissariat (avril 2020).

³³ *Ibid.*

77. Le pouvoir de transmettre des renseignements personnels sensibles – surtout en période de crise où des mesures extraordinaires sont prises – doit être appuyé par des orientations et des processus clairs de sorte que les institutions fédérales et les entités financières connaissent leurs obligations dès le départ et assurent la transparence et la responsabilité envers les Canadiennes et les Canadiens au chapitre de la protection des renseignements personnels.
78. Le Commissariat estime qu'il y a ici des dispositions et des orientations qui régissent la prise des mesures temporaires et, plus précisément, la communication des renseignements personnels, et qui, à tout le moins : i) définissent les éléments précis de renseignements personnels à communiquer; ii) déterminent les fins particulières visées par la communication; iii) limitent les utilisations secondaires et les communications ultérieures; et iv) englobent des dispositions liées à la prise de mesures proportionnellement élevées de protection des renseignements. Les dispositions formulées ainsi donneront des précisions et des orientations aux institutions, en plus de les aider à répondre à leurs obligations conformément aux mesures temporaires et aux lois sur la protection des renseignements personnels.
79. Comme il a été mentionné précédemment, les nouvelles lois et mesures propres à la crise – particulièrement celles qui autorisent la communication de renseignements personnels – nécessitent des dispositions en matière de surveillance ou un mécanisme de reddition de compte, ou les deux, permettant d'effectuer le suivi de l'échange de renseignements. Il sera ainsi possible de voir à ce qu'il y ait des documents clairs et fiables qui font état des renseignements qui ont été communiqués, de leurs destinataires et des fins auxquelles ils ont été transmis. De plus, il sera plus facile pour les institutions de s'assurer qu'elles répondent à leurs obligations juridiques prévues par les mesures temporaires, mais aussi de veiller au respect de la LPRP et de la LPRPDE.
80. Lorsqu'on a eu recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* au début de 2022, c'était la toute première fois que les pouvoirs prévus par cette loi étaient utilisés. Cette démarche visait à réagir aux événements extraordinaires qui sont survenus à Ottawa et ailleurs au Canada, de même qu'à des événements semblables qui se sont produits à l'étranger. Le Commissariat est heureux d'avoir mené une consultation auprès de la GRC, du CANAFE et du SCRS, et il tient à les remercier de l'esprit de collaboration et de l'ouverture dont ils ont fait preuve dans le cadre de cette affaire importante. Il espère que ses observations à la suite de cette consultation donneront des indications utiles au gouvernement du Canada sur la communication de renseignements ainsi que sur les dispositions qu'il s'attendrait à voir dans la loi pour la surveillance et la responsabilité en temps de crise au chapitre de la protection de la vie privée.

Vaccination obligatoire pour les voyages intérieurs

Plaintes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

Le 29 mai 2023

Description

De novembre 2021 à juin 2022, les passagers voyageant par avion et par train au Canada étaient tenus, conformément aux arrêtés ministériels pris par le ministre des Transports, d'être entièrement vaccinés contre la COVID-19. Le Commissariat a mené une enquête pour établir si la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels par Transports Canada, VIA Rail et l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), en application de ces arrêtés, étaient conformes à la Loi sur la protection des renseignements personnels (la Loi). En outre, le Commissariat a évalué la nécessité et la proportionnalité des mesures en tenant compte des circonstances dans lesquelles elles ont été prises.

Points à retenir

- Transports Canada, VIA Rail et l'ACSTA avaient le pouvoir de recueillir des renseignements personnels, dont le statut vaccinal, pour exécuter les arrêtés ministériels, car la collecte était directement liée à leurs programmes ou activités visant la sûreté des transports.
- Bien que le principe de nécessité et de proportionnalité ne soit pas à l'heure actuelle une exigence prévue par la *Loi*, la Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée du Secrétariat du Conseil du Trésor exige quant à elle de limiter la collecte de renseignements personnels à ceux qui sont manifestement nécessaires. Le Commissariat a cerné des lacunes dans l'évaluation faite par Transports Canada ainsi que dans la documentation fournie, mais il a conclu que les collectes étaient nécessaires, efficaces et proportionnelles dans les circonstances.
- Pour établir si la collecte est nécessaire et proportionnelle, l'objectif doit être défini de façon claire et précise pour éviter une interprétation trop large.
- Les institutions devraient examiner et documenter clairement leur évaluation d'autres solutions possibles portant moins atteinte à la vie privée, comme, en l'espèce, le recours aux tests de dépistage de la COVID-19 en guise de solution de rechange à la preuve de vaccination.

Rapport de conclusions

Table des matières

Aperçu.....	3
Contexte.....	4
<i>Compétence</i>	6
Analyse	7
Question no 1 : Les renseignements sur la vaccination recueillis par l'ACSTA et VIA Rail ont-ils un lien direct avec les activités ou programmes opérationnels de ces derniers, comme l'exige la Loi?.....	7
Tous les renseignements personnels recueillis avaient « un lien direct »	9
ACSTA.....	9
VIA Rail.....	10
Question no 2 : L'utilisation ou la divulgation de renseignements personnels et la collecte centralisée par Transports Canada étaient-elles conformes aux articles 4, 7 et 8 de la Loi?.....	12
Utilisation et divulgation par VIA Rail et l'ACSTA	12
Collecte et utilisation par Transports Canada	14
Autres : Les renseignements recueillis étaient-ils nécessaires et proportionnels?	15
Nécessité	17
Efficacité	20
Mesures portant moins atteinte à la vie privée	22
Proportionnalité	24
Recommandations	25
Conclusion	25

Aperçu

Du 30 novembre 2021 au 20 juin 2022, les passagers voyageant par avion et par train au Canada ou en partance du pays devaient être entièrement vaccinés conformément à une série d'arrêtés pris sous l'autorité du ministre des Transports. Par conséquent, les compagnies aériennes, les services ferroviaires voyageurs, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) et Transports Canada ont recueilli au cours de cette période des renseignements liés au statut vaccinal des voyageurs.

Le Commissariat a été saisi de 18 plaintes déposées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (la *Loi*) selon lesquelles, avec différents degrés de spécificité, la collecte obligatoire de renseignements médicaux avant l'embarquement à bord d'un train ou d'un avion était i) une atteinte illégitime à la vie privée des plaignants et ii) une limite déraisonnable, inutile et injustifiée à leur liberté de circulation. Certains plaignants ont invoqué en particulier l'efficacité décroissante des vaccins contre la COVID-19 et la disponibilité d'autres solutions, comme les tests de dépistage et l'immunité naturelle. En réponse, le Commissariat a mené une enquête auprès des institutions fédérales chargées d'appliquer et de coordonner la vaccination obligatoire chez les passagers (c.-à-d. l'ACSTA, VIA Rail et Transports Canada) pour voir à ce qu'elles respectent la *Loi* et les principes clés de protection de la vie privée. Dans son enquête, le Commissariat n'a pas évalué si les exigences en matière de vaccination représentaient une limite injustifiée à la liberté de circulation des individus qui est garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*).

Nous avons finalement conclu que la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels visaient à appliquer les arrêtés pris en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* et de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Par conséquent, nous avons établi que les plaintes n'étaient **pas fondées** puisque i) la collecte des renseignements effectuée par l'ACSTA, VIA Rail et Transports Canada avait un lien direct avec les activités et programmes opérationnels des institutions; ii) l'utilisation subséquente des renseignements se faisait aux fins auxquelles ceux-ci avaient été recueillis ou concordait avec ces fins; et iii) la communication connexe des renseignements était autorisée sous le régime de lois fédérales.

De plus, le Commissariat devait déterminer si la collecte de renseignements personnels au titre des arrêtés était nécessaire et proportionnelle. La « nécessité » n'est pas une exigence prévue par la *Loi*, qui requiert un seuil inférieur, soit l'existence d'un « lien direct avec » les programmes ou activités d'une institution, mais elle constitue un principe clé de protection de la vie privée qui est ancré dans les lois sur la protection des renseignements personnels de nombreuses juridictions, y compris plusieurs provinces canadiennes. En avril 2020, le Commissariat a présenté un [cadre pour l'évaluation par le gouvernement du Canada des initiatives en réponse à la COVID-19 ayant une incidence importante sur la vie privée](#) et l'a transmis aux institutions fédérales dans le but d'énoncer les principes clés de protection de la vie privée, y compris les principes de nécessité et de proportionnalité, dont il faut tenir compte lors de la prise de mesures de lutte contre la COVID-19 susceptibles d'avoir une incidence sur la vie privée des Canadiennes et des Canadiens. En mai 2021, les commissaires fédéral, provinciaux et

territoriaux à la protection de la vie privée ont recommandé dans une [déclaration commune](#) que les gouvernements et les entreprises tiennent compte du principe de la nécessité, de l'efficacité et de la proportionnalité en ce qui concerne la mise en place de la vaccination obligatoire. Plusieurs plaignants ont demandé précisément que le Commissariat examine si Transports Canada a respecté ce principe dans la prise des arrêtés.

Nous avons conclu que, dans l'ensemble, la collecte de renseignements personnels effectuée par VIA Rail, l'ACSTA et Transports Canada dans le contexte des arrêtés était nécessaire et proportionnelle. Cependant, nous avons relevé des préoccupations quant à la portée générale de l'objectif des arrêtés visant à assurer la sûreté des transports ainsi qu'au risque inhérent que des facteurs inadéquats ou non pertinents soient pris en compte au moment d'évaluer les arrêtés. Nous avons également cerné des lacunes dans l'évaluation par Transports Canada d'autres solutions possibles portant moins atteinte à la vie privée.

Par conséquent, si Transports Canada envisage à l'avenir de prendre des mesures semblables de collecte obligatoire de renseignements pour assurer la sûreté des transports, nous avons recommandé qu'il i) définisse plus clairement les objectifs des mesures ainsi que leur portée et ii) examine et documente son évaluation d'autres solutions possibles portant moins atteinte à la vie privée. Transports Canada a accepté nos recommandations.

Contexte

1. Le 13 août 2021, le gouvernement du Canada a [annoncé](#) son intention d'exiger la vaccination contre la COVID-19 de l'ensemble des passagers voyageant par avion et par train. Par la suite, soit le 6 octobre 2021, il a [annoncé](#) qu'à compter du 30 octobre 2021, les voyageurs en partance d'un aéroport canadien et les passagers à bord des trains de VIA Rail et de Rocky Mountaineer devraient, afin de voyager, i) être entièrement vaccinés ou ii) présenter un résultat négatif à un essai moléculaire relatif à la COVID-19 valide (test de dépistage de la COVID-19) effectué au cours des 72 dernières heures. Le gouvernement du Canada a également affirmé que les personnes n'ayant pas entamé le processus de vaccination couraient le risque de ne pas avoir le droit de voyager à compter du 30 novembre 2021.
2. Le 29 octobre 2021, Transports Canada a pris 2 arrêtés¹ connexes en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* et de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Selon leurs préambules respectifs, l'arrêté pris en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* était « requis pour parer à un risque appréciable – direct ou indirect – pour la sûreté aérienne ou la sécurité du public », tandis que celui pris en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* était considéré comme « nécessaire pour la sécurité ferroviaire », où la notion de « sécurité ferroviaire »

¹ Le ministre des Transports a pris l'[Arrêté d'urgence n° 43 visant certaines exigences relatives à l'aviation civile en raison de la COVID-19](#). Le directeur général, Sécurité ferroviaire, avec l'autorisation du ministre des Transports, a pris l'[Arrêté en vertu de l'article 32.01 de la Loi sur la sécurité ferroviaire \(MO 21-08\) Mandat de vaccination pour les passagers](#).

concerne la sécurité des voyageurs et des marchandises transportées par chemin de fer, ainsi que celle de toute autre personne et de tout autre bien².

3. Ces arrêtés, qui sont entrés en vigueur le 30 octobre 2021, interdisaient ce qui suit aux personnes âgées de plus de 12 ans et 4 mois :
 - i) entrer dans une zone réglementée d'un aéroport si elles ne pouvaient pas présenter un certificat de preuve de vaccination (CPV) ou un résultat acceptable à un test de dépistage de la COVID-19 à l'administration de contrôle, à savoir l'ACSTA;
 - ii) monter à bord d'un aéronef ou d'un train si elles ne pouvaient pas présenter un CPV ou un résultat négatif à un test de dépistage de la COVID-19 au transporteur aérien ou ferroviaire, par exemple Air Canada ou VIA Rail.
4. Un CPV valide devait contenir ou indiquer :
 - le nom de la personne qui a reçu le vaccin;
 - le nom du gouvernement ou le nom de l'entité non gouvernementale qui a émis le CPV;
 - la marque nominative ou tout autre renseignement permettant d'identifier le vaccin qui a été administré;
 - les dates auxquelles le vaccin a été administré.
5. Un mois plus tard, 2 autres arrêtés³ ont été pris et sont entrés en vigueur le 30 novembre 2021. On y a retiré l'option où les voyageurs devaient présenter un résultat négatif à un test de dépistage de la COVID-19 pour entrer dans une zone réglementée ou monter à bord d'un avion ou d'un train, sous réserve des exemptions énoncées dans les arrêtés. Les exemptions s'appliquaient notamment aux personnes qui n'avaient pas été vaccinées en raison d'une contre-indication médicale ou d'une croyance religieuse sincère; aux personnes qui voyageaient dans le but de recevoir un service ou un traitement médical essentiel; aux personnes qui accompagnaient un individu âgé de moins de 18 ans ou qui avait une maladie; et aux personnes qui se rendaient dans des collectivités éloignées accessibles uniquement par train.

² Définition de « sécurité ferroviaire » dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, L.R.C. 1985, ch. 32, [paragraphe 4\(4\)](#).

³ Le ministre des Transports a pris l'[Arrêté d'urgence n° 47 visant certaines exigences relatives à l'aviation civile en raison de la COVID-19](#). Le directeur général, Sécurité ferroviaire, avec l'autorisation du ministre des Transports, a pris l'[Arrêté en vertu de l'article 32.01 de la Loi sur la sécurité ferroviaire \(MO 21-09\) Mandat de vaccination pour les passagers – Phase 2](#).

6. Depuis novembre 2021, 18 autres arrêtés⁴ en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* et 2 autres arrêtés⁵ en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* ont été pris, chacun d'eux abrégant et remplaçant le précédent. Les exigences de base en matière de vaccination de ces arrêtés, qui seront désignés respectivement sous les appellations « arrêtés aériens » et « arrêtés ferroviaires », sont en grande partie demeurées inchangées; les transporteurs aériens et les compagnies de chemin de fer n'avaient pas le droit de laisser monter à bord une personne qui ne pouvait présenter un CPV (les exemptions ont continué de s'appliquer).
7. À partir du 21 décembre 2021, les arrêtés aériens n'exigeaient plus que l'ACSTA vérifie le CPV avant de permettre à une personne d'accéder à une zone réglementée (p. ex. les terminaux dans un aéroport⁶).
8. Le 14 juin 2022, le gouvernement du Canada a [annoncé](#) que les exigences en matière de vaccination pour les voyageurs intérieurs et internationaux se déplaçant en avion ou en train seraient annulées à compter du 20 juin 2022.
9. La dernière exigence en matière de vaccination de l'arrêtés aérien a cessé d'être en vigueur le 20 juin 2022, et, par l'entremise d'un arrêté⁷ pris le 17 juin 2022, l'exigence en matière de vaccination de l'arrêtés ferroviaire a également pris fin le 20 juin 2022.

Compétence

10. La plupart des plaignants ont affirmé que la restriction des voyages aériens et ferroviaires intérieurs aux personnes vaccinées contrevenait à leur liberté de circulation garantie par l'article 6 de la *Charte*, et que les arrêtés aériens et ferroviaires étaient donc illégitimes. Cependant, la liberté de circulation ne relève pas de la compétence du Commissariat au titre de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et, par conséquent, elle n'a pas été prise en compte dans l'analyse du présent rapport⁸.
11. En outre, des préoccupations ont été soulevées par rapport à ce qui suit :
 - les applications de vérification du CPV conçues et déployées par les provinces et les territoires;

⁴ Le dernier arrêté en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* était l'[Arrêté d'urgence n° 3 pour l'aviation civile visant les exigences relatives à la vaccination en raison de la COVID-19](#), qui a été pris le 14 juin 2022.

⁵ Le dernier arrêté en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* était l'[Arrêté en vertu de l'article 32.01 de la Loi sur la sécurité ferroviaire \(MO 21-09.2\) Mandat de vaccination pour les passagers](#), qui a été pris le 28 février 2022.

⁶ [Arrêté d'urgence n° 49 visant certaines exigences relatives à l'aviation civile en raison de la COVID-19](#), article 17.8 et article 17.16.

⁷ [Arrêté n. 21 en vertu de l'article 32.01 de la Loi sur la sécurité ferroviaire \(MO 22-02\) Ordonnance mettant fin aux mandats de vaccination des passagers et des employés](#), Transports Canada, modifié pour la dernière fois le 17 juin 2022.

⁸ Remarque : La constitutionnalité de ces arrêtés a récemment été confirmée dans la décision [Syndicat des métallos, section locale 2008 c. Procureur général du Canada, 2022 QCCS 2455](#).

- à la vaccination obligatoire imposée par les provinces et les territoires;
- les incohérences entre la vaccination obligatoire pour les secteurs de compétence fédérale, comme le transport aérien et ferroviaire, et celle pour les secteurs de compétence provinciale, comme certains moyens de transport routier (p. ex. les autocars).

Étant donné que le Commissariat n'a pas compétence sur les pratiques des gouvernements provinciaux et territoriaux, son analyse se limite à évaluer la conformité des institutions fédérales aux exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Analyse

Question no 1 : Les renseignements sur la vaccination recueillis par l'ACSTA et VIA Rail ont-ils un lien direct avec les activités ou programmes opérationnels de ces derniers, comme l'exige la Loi?

12. Les plaignants font valoir que l'ACSTA, VIA Rail et les autres fournisseurs de services de transport n'avaient pas le pouvoir de recueillir des renseignements médicaux sensibles, comme l'état d'immunisation des passagers.
13. Selon l'article 4 de la *Loi*, « [l]es seuls renseignements personnels que peut recueillir une institution fédérale sont ceux qui ont un lien direct avec ses programmes ou ses activités ». Les programmes ou les activités d'une institution sont généralement établis ou autrement autorisés par une loi du Parlement. L'article 4 n'exige pas qu'une collecte de renseignements soit « nécessaire », mais uniquement qu'il y ait « un lien direct, immédiat, sans intermédiaire entre les renseignements collectés et les activités ou programmes du gouvernement⁹ ».
14. Comme il est précisé ci-dessous, nous avons établi que la collecte par VIA Rail et l'ACSTA des renseignements sur la vaccination des voyageurs avait un lien direct avec leurs programmes puisque les 2 organismes étaient tenus de recueillir les renseignements pour des raisons de sécurité en vertu des arrêtés ferroviaires et des arrêtés aériens. Le ministre des Transports était quant à lui autorisé, en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et de la *Loi sur l'aéronautique*, à prendre de tels arrêtés pour assurer la sécurité du public, dont la sécurité des passagers.
15. Les arrêtés aériens ont été pris en vertu de l'article 6.41 de la *Loi sur l'aéronautique*, qui donne au ministre des Transports le pouvoir de prendre un arrêté d'urgence afin de parer à un risque important ou à une menace immédiate pour la sécurité aérienne, la sûreté aérienne ou la sécurité du public. Un tel arrêté peut comporter uniquement des

⁹ Union of Canadian Correctional Officers/Syndicat des Agents Correctionnels du Canada Confédération des Syndicats Nationaux CSN (UCCO-SACC-CSN) c. Canada (Procureur général), 2016 CF 1289, au [paragraphe 141](#), confirmé dans [2019 CAF 212](#).

dispositions d'un règlement pris en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, et, selon les articles 4.71 et 4.9 de cette loi, des règlements peuvent être pris pour régir ce qui suit :

- la sécurité du public, des aéronefs et de leurs passagers et équipages ainsi que des aérodromes et autres installations aéronautiques;
- les zones réglementées des aéronefs, aérodromes ou autres installations aéronautiques, y compris l'accès à ces zones;
- le contrôle des personnes qui pénètrent ou se trouvent dans un aéronef, un aérodrome ou d'autres installations aéronautiques;
- les conditions de transport par aéronef de personnes.

16. Les arrêtés ferroviaires ont été pris en vertu de l'article 32.01 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, qui permet au ministre des Transports, s'il l'estime nécessaire pour la sécurité ferroviaire, d'ordonner à une entreprise de mettre fin à toute activité qui pourrait compromettre la sécurité ferroviaire. Selon le libellé du paragraphe 4(4) de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, « il doit être tenu compte, dans toute décision concernant la sécurité ferroviaire, l'amélioration de cette sécurité ou l'existence d'une menace à celle-ci, non seulement de la sécurité des voyageurs et des marchandises transportées par chemin de fer mais aussi de celle de toute autre personne et de tout autre bien ».

17. À l'appui des mesures prévues par les arrêtés, Transports Canada a présenté des éléments de preuve de l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC) qui démontrent qu'à l'automne 2021, lors de la mise en place de la vaccination obligatoire, la situation était la suivante :

- la COVID était reconnue comme étant plus transmissible dans les espaces intérieurs bondés;
- le variant Delta de la COVID-19, qui était en train de devenir à ce moment-là la souche dominante, était plus transmissible que les variants précédents et risquait d'accroître le nombre d'hospitalisations et de décès au beau milieu de ce qui était alors la quatrième vague de la pandémie au Canada;
- les vaccins approuvés contre la COVID-19 étaient très efficaces pour prévenir les formes graves de la maladie, les hospitalisations et la mort;
- les vaccins approuvés contre la COVID-19 semblaient en quelque sorte efficaces pour prévenir les éclosions et la transmission du virus, mais il fallait faire des recherches plus poussées pour en déterminer le niveau d'efficacité contre le variant Delta.

D'ailleurs, Transports Canada a présenté, en se fondant sur les résultats des tests de dépistage de la COVID-19 de l'ASPC sur les voyageurs qui sont entrés au Canada entre juillet et octobre 2021, des éléments de preuve selon lesquels les voyageurs non vaccinés étaient au moins 5 fois plus susceptibles que les voyageurs vaccinés d'obtenir un résultat positif à la COVID-19.

18. L'ACSTA et VIA Rail ont été assujettis respectivement aux arrêtés aériens et aux arrêtés ferroviaires. En tant qu'administrations de contrôle nommées en vertu des arrêtés aériens, les agents de l'ACSTA étaient chargés de demander aux passagers de présenter un CPV aux points de contrôle¹⁰. En tant qu'entreprise énumérée à l'annexe A des arrêtés ferroviaires, VIA Rail était chargée de suivre les procédures, y compris les procédures de collecte de renseignements, énoncées dans ces arrêtés¹¹. Par conséquent, nous estimons que les mesures de conformité de l'ACSTA et de VIA Rail à l'égard des arrêtés étaient des activités et programmes institutionnels valides.
19. De plus, une partie des activités et programmes principaux de l'ACSTA consiste à assurer un contrôle des personnes qui ont accès à un aéronef ou à une zone réglementée dans un aéroport en vue d'assurer la sûreté du transport aérien¹², tandis que VIA Rail, en tant que compagnie de chemin de fer, est tenue, en vertu de l'alinéa 3c) de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, d'« établir, par [ses] systèmes de gestion de la sécurité et autres moyens à [sa] disposition, qu'[elle] gèr[e] continuellement les risques en matière de sécurité¹³ ». Les arrêtés aériens et ferroviaires précisent que leur objectif est d'assurer respectivement la sécurité aérienne¹⁴ et la sécurité ferroviaire¹⁵; ils sont donc également liés aux autres activités et programmes de base de l'ACSTA et de VIA Rail.

Tous les renseignements personnels recueillis avaient « un lien direct »

20. Le Commissariat devait aussi établir si les renseignements recueillis par l'ACSTA et VIA Rail avaient tous un lien direct avec l'administration des arrêtés et des mesures connexes.

ACSTA

21. Dans l'ensemble, la collecte par l'ACSTA de renseignements personnels se limitait à ceux qui s'imposaient pour l'exécution des arrêtés aériens. Les renseignements n'étaient consignés et conservés que dans les cas où un passager ne présenterait pas un CPV valide.

¹⁰ [Arrêté d'urgence n° 43 visant certaines exigences relatives à l'aviation civile en raison de la COVID-19](#), modifié pour la dernière fois le 29 octobre 2021, article 17.6.

¹¹ [Arrêté en vertu de l'article 32.01 de la Loi sur la sécurité ferroviaire \(MO 21-08\) Mandat de vaccination pour les passagers](#), modifié pour la dernière fois le 29 octobre 2021, préambule.

¹² *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien*, L.C. 2002, ch. 9, art. 2, [article 6](#).

¹³ *Loi sur la sécurité ferroviaire*, L.R.C. 1985, ch. 32, [alinéa 3c\)](#).

¹⁴ [Arrêté d'urgence n° 43 visant certaines exigences relatives à l'aviation civile en raison de la COVID-19](#), modifié pour la dernière fois le 29 octobre 2021, préambule : « Attendu que l'Arrêté d'urgence n° 43 visant certaines exigences relatives à l'aviation civile en raison de la COVID-19, ci-après, est requis pour parer à un risque appréciable – direct ou indirect – pour la sûreté aérienne ou la sécurité du public; »

¹⁵ [Arrêté en vertu de l'article 32.01 de la Loi sur la sécurité ferroviaire \(MO 21-08\) Mandat de vaccination pour les passagers](#), modifié pour la dernière fois le 29 octobre 2021, préambule : « [...], je, Michael DeJong, le Directeur général, Sécurité ferroviaire, estime nécessaire pour la sécurité ferroviaire de prendre l'arrêté qui suit en vertu des articles 32.01 [et] 36 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, ordonnant les compagnies énumérées à l'annexe A de suivre les procédures prévues dans l'arrêté, ci-après. »

22. Les employés de l'ACSTA procédaient à une inspection visuelle du CPV des passagers avant leur entrée dans la zone réglementée d'un aéroport. L'ACSTA devait vérifier le CPV d'au moins 8 % des passagers ou vérifier de façon constante les CPV de tous les passagers admissibles lorsque le volume de passagers le permettait, comme l'avait prescrit le ministre des Transports dans un bulletin supplémentaire et conformément à l'article 17.8 des arrêtés aériens. Les CPV, qui sont désignés sous l'appellation « preuve de vaccination contre la COVID-19 » dans les arrêtés aériens, comportent le nom de la personne vaccinée, l'émetteur du CPV, le vaccin qui a été administré et la date de vaccination.
23. L'ACSTA n'a jamais eu recours à des applications de vérification pour numériser ou authentifier des CPV munis d'un code QR. Les agents effectuaient plutôt une vérification visuelle des CPV pour s'assurer qu'ils aient l'air légitimes, qu'ils comprennent les renseignements nécessaires et que le nom sur la preuve corresponde à celui inscrit sur la carte d'embarquement des passagers. Les renseignements figurant sur un CPV valide n'ont jamais été consignés ou conservés par l'ACSTA.
24. Les passagers qui ne présentaient pas un CPV valide se voyaient refuser l'accès à la zone réglementée. Dans les cas de ce genre, les agents de contrôle de l'ACSTA en avisaient un superviseur, qui, lui, remplissait ensuite un formulaire d'échec de la vérification de la preuve de vaccination dans lequel il consignait le nom du passager et son numéro de vol, la date et l'heure ainsi que le nom de l'aéroport et le point de contrôle, et précisait que le passager n'était pas autorisé à accéder à la zone réglementée puisqu'il avait omis de présenter un CPV valide. Comme il en sera question dans la sous-section ci-dessous, les renseignements sur le refus d'accès étaient recueillis de sorte que l'ACSTA puisse en aviser le transporteur aérien du voyageur ainsi que le ministre des Transports, conformément aux arrêtés aériens.
25. À la lumière des faits énoncés ci-dessus, nous estimons que les renseignements recueillis par l'ACSTA avaient un lien direct avec l'administration des arrêtés aériens, une activité ou un programme valide de l'institution.

VIA Rail

26. Pour sa part, VIA Rail a recueilli peu de renseignements personnels et ne les a conservés ou consignés que lorsqu'une demande d'exemption avait été présentée ou en réponse à des incidents particuliers de non-conformité des passages (p. ex. défaut de fournir un CPV valide).
27. Les agents de gare, les préposés principaux aux services et les directeurs des services de VIA Rail devaient s'assurer que les voyageurs i) âgés de plus de 12 ans et 4 mois, ii) qui n'avaient pas obtenu d'exemption et iii) qui accédaient à un salon de VIA Rail ou qui montaient à bord d'un train de celle-ci avaient présenté un CPV¹⁶. Le CPV pouvait être en format papier ou numérique, et pour les passagers provenant de l'extérieur du Canada, il

¹⁶ Voir le paragraphe 4 pour les renseignements qui doivent être inclus dans un CPV.

pouvait s'agir d'un reçu [ArriveCAN](#) sur lequel était indiqué le statut vaccinal de la personne.

28. Conformément à la politique de VIA Rail sur la vaccination obligatoire des passagers contre la COVID-19, les employés ont vérifié l'identité du passager et confirmé que le nom figurant sur le billet de train était bien celui qui figurait sur le CPV. L'employé était également tenu de confirmer visuellement sur le CPV que le passager avait été entièrement vacciné et que ce statut avait été obtenu au moins 14 jours avant la date de départ. Les CPV munis d'un code QR ont été vérifiés à l'aide de l'application de vérification des CPV applicable¹⁷. VIA Rail a confirmé qu'aucun renseignement personnel supplémentaire n'était recueilli sur les CPV munis d'un code QR par rapport à ceux qui n'en avaient pas.
29. Même si le CPV, les pièces d'identité et le billet du passager étaient inspectés visuellement et vérifiés par les employés de VIA Rail, aucun renseignement personnel n'était conservé pendant ce processus, sauf lorsque le passager avait fait une demande d'exemption ou n'avait pas fourni de CPV valide. Les arrêtés ferroviaires exigeaient que de tels événements soient documentés et que le nombre et la fréquence des événements documentés soient signalés au ministre des Transports. VIA Rail utilisait parfois ces renseignements pour répondre aux plaintes ou aux réclamations de passagers qui s'étaient vu refuser l'embarquement.
30. À la lumière de ces faits, nous considérons les renseignements recueillis par VIA Rail comme étant directement liés à l'administration des arrêtés ferroviaires, que nous voyons comme un programme ou une activité institutionnelle valide.
31. La collecte par VIA Rail et l'ACSTA du statut vaccinal des voyageurs et d'autres renseignements prescrits était donc conforme à l'article 4 de la *Loi*, et cet élément des plaintes est non fondé.
32. Les arrêtés aériens ont expiré et les arrêtés ferroviaires ont été abrogés le 20 juin 2022. Dans son [communiqué de presse](#) annonçant la fin de la vaccination obligatoire, le gouvernement a déclaré ce qui suit : « Au fur et à mesure que la pandémie de COVID-19 a évolué, les mesures et les conseils de santé publique ont également évolué, y compris les exigences en matière de vaccination qui ont toujours été considérées comme une mesure temporaire. » Le gouvernement a conclu en déclarant qu'il « n'hésitera pas à apporter des ajustements en fonction des plus récents conseils de santé publique et des données scientifiques pour assurer la sécurité des Canadiens », ce qui « pourrait comprendre [...] la réintroduction des exigences en matière de vaccination à la fonction publique et dans le secteur des transports ». Dans ce contexte, nous notons que si des exigences semblables devaient être réintroduites, des examens continus ou périodiques sont essentiels pour s'assurer que toute collecte future de renseignements personnels

¹⁷ Ces applications sont émises et exploitées par les autorités provinciales. Parmi ces applications, mentionnons [VaxiCode Verif](#) (Québec) et [VérifOntario](#). Toutes les applications de vérificateurs provinciaux ont été élaborées à l'aide du [cadre de la carte Santé SMART](#) et reposent sur l'infrastructure à clé publique.

respecte le seuil d'un lien direct avec les activités ou les programmes – dans ce cas-ci, la sécurité ferroviaire et aérienne.

Question no 2 : L'utilisation ou la divulgation de renseignements personnels et la collecte centralisée par Transports Canada étaient-elles conformes aux articles 4, 7 et 8 de la Loi?

33. Plusieurs plaignants se sont dits préoccupés par le fait que les renseignements personnels recueillis conformément à l'obligation de vaccination pourraient être utilisés à des fins de surveillance, de localisation ainsi qu'à d'autres fins secondaires. Comme nous l'expliquons ci-dessous, nous n'avons trouvé aucune indication que des renseignements personnels aient été utilisés ou divulgués par l'ACSTA ou VIA Rail, ou recueillis et utilisés par Transports Canada, à des fins autres que celles de surveiller l'exécution des arrêtés et les faire respecter, conformément aux articles 4, 7 et 8 de la *Loi*.

Utilisation et divulgation par VIA Rail et l'ACSTA

34. En ce qui concerne l'utilisation des renseignements par l'ACSTA et VIA Rail, l'article 7 de la *Loi* stipule qu'à défaut du consentement de l'individu concerné, les renseignements personnels relevant d'une institution fédérale ne peuvent servir à celle-ci : a) qu'aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution de même que pour les usages qui sont compatibles avec ces fins; b) qu'aux fins auxquelles ils peuvent lui être communiqués en vertu du paragraphe 8(2).

35. Les 2 institutions ont confirmé qu'elles n'utilisaient aucun des renseignements personnels recueillis à d'autres fins que celles de i) déterminer l'admissibilité à des exemptions conformément aux arrêtés (p. ex. pour des motifs religieux ou des déplacements urgents), ii) permettre ou refuser l'accès ou l'embarquement ou iii) répondre aux plaintes concernant ces décisions. Les 2 premières utilisations sont directement prévues dans les arrêtés pertinents, tandis que la troisième, à notre avis, constitue une « utilisation compatible » avec l'objectif initial de la collecte, car elle est si directement liée qu'une personne pourrait raisonnablement s'y attendre¹⁸. Par conséquent, les utilisations décrites ci-dessus sont toutes conformes à l'article 7 de la *Loi*.

36. Nous avons aussi examiné les renseignements communiqués par VIA Rail et l'ACSTA. L'article 8 de la *Loi* établit des limites quant aux cas où la communication de renseignements personnels est autorisée sans le consentement de la personne. L'un de ces cas d'autorisation, en vertu de l'alinéa 8(2)b) de la *Loi*, est une communication à des

¹⁸ La jurisprudence sur l'« utilisation compatible » définit l'exigence de seuil comme « un lien suffisamment direct entre les fins et l'usage projeté de sorte qu'il serait **raisonnable que [la personne] s'attende** à ce que les renseignements soient utilisés de la manière proposée ». [caractères gras ajoutés]. Voir l'arrêt *Bernard c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 13, au [paragraphe 31](#).

fins conformes avec les lois fédérales ou leurs règlements qui autorisent leur communication.

37. VIA Rail a communiqué des renseignements à Transports Canada chaque semaine, comme l'exige la section G (anciennement la section E) des arrêtés ferroviaires, qui exigeait que les données suivantes soient présentées :
- le volume total de passagers;
 - le nombre de demandes d'exemption reçues et acceptées pour chaque catégorie d'exemption;
 - le nombre de personnes à qui on a refusé l'embarquement parce qu'elles n'avaient pas fourni de CPV acceptable ou parce que des demandes d'exemption avaient été rejetées;
 - le nombre de résultats des tests de dépistage de la COVID-19 reçus et le nombre de résultats inacceptables.
38. Au cours de l'enquête, le Commissariat a confirmé que les rapports hebdomadaires de VIA Rail ne contenaient aucun identificateur personnel et qu'il n'y avait aucune indication d'une possibilité sérieuse d'identification de personnes.
39. Lorsque l'ACSTA refusait l'accès à un voyageur parce qu'il n'avait pas fourni de CPV valide, elle communiquait les renseignements personnels de ce dernier à Transports Canada et à la compagnie aérienne avec laquelle il devait prendre l'avion. Ces renseignements devaient expressément être communiqués en vertu de l'article 31 des arrêtés aériens (anciennement les articles 17.14 et 17.16). Les arrêtés aériens précisait que les avis au ministre des Transports pour chaque incident devaient comprendre : i) les nom et coordonnées de la personne; ii) les date et numéro de son vol; et iii) la raison pour laquelle l'ACSTA a cru que les renseignements étaient susceptibles d'être faux ou trompeurs, ou la raison pour laquelle la personne s'est vu refuser l'accès. Les arrêtés aériens précisait également que les avis au transporteur aérien du voyageur devaient comprendre le nom et le numéro de vol de la personne.
40. Pour se conformer à cette exigence, l'ACSTA a divulgué les renseignements qu'elle a recueillis dans son formulaire d'échec de la vérification de la preuve de vaccination (voir le paragraphe 24) à i) la compagnie aérienne de vive voix et à ii) Transports Canada, par téléphone et par courriel¹⁹. Du 30 octobre au 9 décembre 2021 (c.-à-d. la période au cours de laquelle l'ACSTA devait vérifier le CPV des passagers), il y a eu un total de 54 refus d'accès, tous liés à la vérification des CPV aux points de contrôle avant l'embarquement. Nous n'avons trouvé aucune indication que l'ACSTA avait transmis des renseignements personnels non pertinents dans le cadre des 2 contextes de divulgation

¹⁹ Remarque : Le Centre de contrôle des opérations de sécurité de l'ACSTA a communiqué au Centre d'intervention de Transports Canada les détails de l'incident, y compris la raison précise du refus d'accès de la personne. Un avis d'incident a également été envoyé par courriel au Centre d'intervention de Transports Canada, mais sans le nom du passager.

ci-dessus. Étant donné que la communication de ces renseignements était autorisée par les arrêtés pris en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, nous concluons donc qu'elles étaient conformes à l'alinéa 8(2)b) de la *Loi*²⁰.

Collecte et utilisation par Transports Canada

41. En plus des renseignements décrits ci-dessus, Transports Canada a également recueilli des rapports agrégés hebdomadaires auprès des compagnies aériennes assujetties aux arrêtés aériens (semblables à ceux qu'il a recueillis auprès de VIA Rail) et des renseignements personnels auprès des compagnies aériennes dans les cas où elles ont refusé l'embarquement à un voyageur pour défaut de fournir un CPV valide ou avaient des raisons de croire que le voyageur avait fourni des preuves qui étaient probablement fausses ou trompeuses.
42. Comme il a été mentionné précédemment, selon l'article 4 de la *Loi*, les renseignements personnels recueillis doivent avoir un lien direct avec les programmes ou les activités de l'institution. Étant donné que pour les voyageurs aériens Transports Canada a effectivement recueilli des renseignements personnels identifiables, nous avons examiné si cette pratique et l'utilisation subséquente des renseignements recueillis étaient conformes aux articles 4 et 7 de la *Loi*.
43. Transports Canada a expliqué qu'il recueillait des renseignements personnels pour s'acquitter de son obligation visant à surveiller l'exécution des arrêtés aériens et les faire respecter. Cette obligation est conforme au paragraphe 4.2(1) de la *Loi sur l'aéronautique*, qui stipule que le ministre des Transports est chargé de la réglementation de l'aéronautique, du contrôle de tous les secteurs liés à ce domaine et des enquêtes portant sur les secteurs relatifs à la sûreté aérienne.
44. Transports Canada a indiqué qu'en plus des rapports d'incident de l'ACSTA, il recueillait les renseignements personnels suivants auprès des compagnies aériennes (conformément aux arrêtés aériens) dans les cas où les compagnies aériennes refusaient l'embarquement pour défaut de fournir un CPV valide ou avaient des raisons de croire que la preuve fournie par le voyageur était probablement fausse ou trompeuse :
 - le nom et les coordonnées de la personne;
 - la date et le numéro du vol de la personne;

²⁰ Le paragraphe 6.41(2) de la *Loi sur l'aéronautique* stipule qu'un arrêté d'urgence pris en vertu de l'article 6.41 de la *Loi* « prend effet [...] comme s'il s'agissait d'un règlement [...] ». Dans le même ordre d'idées, le non-respect d'un arrêté en vertu de l'article 32.01 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* constitue une infraction prévue à l'article 41 de la *Loi*. De plus, les 2 arrêtés sont un exemple de législation « déléguée », comme l'a récemment fait observer la Cour dans la décision *Syndicat des métallos, section locale 2008 c. Procureur général du Canada, supra*, note 8, aux paragraphes 68 à 74.

- la raison pour laquelle le transporteur aérien croyait que la preuve était probablement fausse ou trompeuse, ou la raison pour laquelle la personne s'est vu refuser l'autorisation de monter à bord de l'aéronef;
 - si la personne avait reçu un document du transporteur aérien acceptant sa demande d'exemption ou d'accommodement pour le vol en question.
45. Transports Canada a démontré qu'il a utilisé ces renseignements pour faire respecter les arrêtés aériens conformément à son mandat. Plus précisément, après avoir été avisé d'un incident, il examinait l'avis pour établir si une enquête serait justifiée. Une enquête consisterait normalement à : i) communiquer avec le transporteur aérien ou l'ACSTA et le passager accusé pour obtenir de plus amples renseignements sur l'incident allégué et ii) déterminer les mesures d'exécution appropriées à prendre, le cas échéant. Les enquêtes menées par Transports Canada ont abouti à des mesures d'exécution comprenant entre autres, selon la mesure de l'infraction, des conseils verbaux, des avertissements écrits et l'imposition d'amendes à des personnes²¹. Notre enquête n'a révélé aucune indication que les renseignements personnels recueillis par Transports Canada ont été utilisés à des fins autres que celles de superviser l'exécution des arrêtés aériens et les faire respecter.
46. Compte tenu des responsabilités du ministre des Transports, en vertu de la loi et des exigences en matière de rapport des arrêtés, nous concluons que les renseignements personnels recueillis par Transports Canada étaient directement liés à un programme ou à une activité de l'institution, comme l'exige l'article 4 de la *Loi* (c.-à-d. le respect et la supervision de l'exécution des arrêtés aériens), et que leur utilisation subséquente à cette fin était conforme à l'article 7 de la *Loi*.
47. Compte tenu de ce qui précède, l'utilisation et la communication de renseignements personnels par VIA Rail et l'ACSTA, ainsi que la collecte et l'utilisation de renseignements personnels par Transports Canada étaient donc conformes aux articles 4, 7 et 8 de la *Loi*, et nous concluons donc que ces éléments des plaintes sont [non fondés](#).

Autres : Les renseignements recueillis étaient-ils nécessaires et proportionnels?

48. Bon nombre de plaignants ont soulevé des préoccupations au sujet de la nécessité et de la proportionnalité des mesures adoptées par les arrêtés. Certains d'entre eux étaient convaincus, en s'appuyant sur diverses sources en ligne, que les vaccins contre la COVID-19 étaient potentiellement dangereux ou inefficaces ou que la COVID-19 ne

²¹ En date du 24 février 2022, Transports Canada avait recueilli indirectement les renseignements personnels de 2 360 personnes qui avaient été identifiées comme étant non conformes à une ou plusieurs exigences des arrêtés aériens, et avait imposé 18 sanctions administratives, pour une moyenne de 1 444 \$.

présentait pas de risque grave pour la santé justifiant une atteinte à leurs droits et libertés.

49. La nécessité et la proportionnalité ne sont pas une exigence de la *Loi*, mais il s'agit d'un principe de protection des renseignements personnels auquel souscrit le Commissariat et qui est enchâssé dans les lois sur la protection de la vie privée de nombreuses juridictions, dont plusieurs provinces canadiennes. Limiter la collecte de renseignements personnels à ceux qui sont manifestement nécessaires est également une exigence de la [Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée](#) du Secrétariat du Conseil du Trésor²².
50. Ce principe est d'autant plus important lorsque les institutions doivent réagir rapidement en temps de crise pour mettre en œuvre des mesures visant à promouvoir et à protéger la santé publique, compte tenu du risque élevé que les mesures portent atteinte à la vie privée des personnes. Avant la prise des arrêtés aériens et ferroviaires, le Commissariat a publié en avril 2020 un [cadre pour l'évaluation par le gouvernement du Canada des initiatives en réponse à la COVID-19 ayant une incidence importante sur la vie privée](#) et les commissaires fédéral, provinciaux et territoriaux à la protection de la vie privée ont publié en mai 2021 une déclaration commune intitulée « [La vie privée et les passeports vaccinaux relatifs à la COVID-19](#) ». Ces 2 publications ont souligné l'importance de tenir compte de la nécessité et de la proportionnalité dans l'élaboration de mesures pour lutter contre la COVID-19, et que cela ne constituerait pas un obstacle à une gestion efficace de la santé publique. Plusieurs plaignants ont demandé expressément au Commissariat de se pencher sur la question de savoir si les institutions s'étaient conformées aux directives qu'il préconise. Lorsque Transports Canada a consulté le Commissariat sur la mise en œuvre de la vaccination obligatoire d'août à octobre 2021, un élément clé des conseils que nous lui avons fournis était de tenir en compte du principe de la nécessité et de la proportionnalité. Compte tenu de son importance, nous avons alors examiné la nécessité et la proportionnalité de la collecte de renseignements personnels exigée par les arrêtés.
51. Transports Canada s'est montré coopératif et ouvert lorsqu'il lui a été demandé de justifier la nécessité et la proportionnalité de la vaccination obligatoire. En plus des réponses détaillées, Transports Canada a fourni au Commissariat les preuves scientifiques prises en compte avant la délivrance des arrêtés.
52. Dans l'ensemble, nous avons conclu que la collecte de renseignements en vertu des arrêtés était nécessaire et proportionnelle. Toutefois, comme nous l'expliquons plus en détail ci-dessous, nous avons relevé des enjeux concernant i) la portée générale des objectifs des arrêtés et ii) le manque de preuves démontrant que d'autres solutions portant moins atteinte à la vie privée avaient été envisagées. Avant la publication du

²² [Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée](#), Secrétariat du Conseil du Trésor, dernière modification : 18 juin 2020, section 4.2.9 : « Les responsables des institutions fédérales ou leurs délégués assument les responsabilités suivantes : [...] Limiter la collecte de renseignements personnels à ceux qui sont directement liés et manifestement nécessaires aux programmes ou aux activités de l'institution fédérale. »

présent rapport définitif, nous avons présenté un rapport de conclusions préliminaire à Transports Canada, auquel le ministère a répondu en fournissant d'autres commentaires et éclaircissements se rapportant exclusivement à notre analyse de la nécessité et de la proportionnalité.

53. Pour aider les institutions à tenir compte de la nécessité et de la proportionnalité, le Commissariat préconise un critère à 4 volets²³ qui demande aux institutions de se poser les questions suivantes lorsqu'elles établissent des programmes et des services pouvant porter atteinte à la vie privée :
- La mesure est-elle nécessaire pour répondre à un besoin particulier?
 - Est-elle susceptible de répondre efficacement à ce besoin?
 - Existe-t-il un moyen de remplir le même objectif en portant moins atteinte à la vie privée?
 - L'atteinte à la vie privée est-elle proportionnelle à l'avantage obtenu?

Nécessité

54. En ce qui concerne le premier élément du critère à 4 volets, la nécessité, nous nous attendons à ce que les institutions soient en mesure d'expliquer en détail comment une initiative pouvant porter atteinte à la vie privée est liée de façon rationnelle à un objectif défini, urgent et substantiel, et la façon dont la collecte ou l'utilisation proposée des renseignements personnels permettra d'atteindre l'objectif. Pour ce faire, il faut des preuves empiriques à l'appui de l'initiative afin d'empêcher la collecte de renseignements personnels à des fins hypothétiques ou « au cas où ».
55. Bien que le Commissariat ait été en mesure de cerner un objectif urgent et substantiel en se fondant sur les observations de Transports Canada, pour les raisons décrites ci-dessous, nous avons conclu que ce dernier n'avait pas défini adéquatement comme des objectifs la portée de la « sûreté aérienne » et de la « sûreté ferroviaire ». Par conséquent, au moment d'établir si la vaccination obligatoire devait être maintenue, on a tenu compte de facteurs qui, à notre avis, dépassaient la portée raisonnable de la sécurité aérienne et de la sécurité ferroviaire.
56. Dans les observations qu'il a présentées au Commissariat, Transports Canada a fourni, comme il est indiqué au paragraphe 17, des preuves que la COVID-19 présentait un risque grave pour la santé, et s'est exprimé ainsi :
- « La mission première des arrêtés ferroviaires et aériens de Transports Canada est d'assurer la sécurité et la sûreté du réseau de transport et de ses activités. Conscient

²³ *Nos attentes : Guide du Commissariat au sujet du processus d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée – [Questions pour les programmes et activités à risque élevé : nécessité, efficacité, proportionnalité et atteinte à la vie privée minimale](#), Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, modifié pour la dernière fois le 3 mars 2020.*

que les gens voyagent à des fins essentielles et non essentielles et que le transport est un service essentiel, l'approche que Transports Canada a adoptée à l'égard de la vaccination obligatoire visait à atteindre de nombreux objectifs, notamment : la sûreté du réseau de transport dans son ensemble; permettre les voyages essentiels au pays et à l'étranger; le transport de biens essentiels sans perturbation aux chaînes d'approvisionnement; maintenir au minimum les exemptions tout en permettant l'accommodement des résidents des collectivités éloignées et de ceux qui voyagent pour des raisons essentielles ou urgentes, comme recevoir des soins médicaux ou intervenir en cas d'urgence; rendre possible aux exploitants la mise en œuvre tout en respectant la vie privée et les autres lois applicables; et progresser vers une plus grande compatibilité entre les régimes de voyage internationaux et nationaux. » [traduction]

57. Alors que les arrêtés ministériels visaient à réaliser de nombreux objectifs, comme faciliter les déplacements essentiels et s'efforcer d'atteindre la faisabilité opérationnelle, leur principal objectif, qui est d'assurer la sécurité et la sûreté du réseau de transport, était défini vaguement.
58. Transports Canada avait d'abord affirmé au Commissariat que « lorsqu'il est envisagé de modifier les arrêtés, divers facteurs de santé publique sont pris en considération, notamment :
- i. la trajectoire épidémiologique et la modélisation (c.-à-d. le nombre de cas, les hospitalisations et les tendances relatives aux maladies graves);
 - ii. la vaccinologie (c.-à-d. l'efficacité du vaccin au fil du temps; si le régime posologique [p. ex. doses de rappel] est toujours approprié; et la protection contre l'infection et la gravité de la maladie);
 - iii. la couverture vaccinale pour favoriser l'immunité collective;
 - iv. les répercussions et la prévalence des variants préoccupants ou des nouveaux variants. »

À notre avis, les premier et quatrième facteurs ci-dessus sont liés à la « sûreté des transports », peu importe la portée de l'objectif, car ils établissent si la COVID-19 présente toujours un risque suffisant pour la santé des voyageurs et des travailleurs du secteur des transports pour justifier le recours à des mesures de protection. Le deuxième facteur ci-dessus est également lié à la sûreté des transports, car il renvoie à la fois à la protection contre la transmission (qui réduit le risque qu'une personne vaccinée pose pour autrui) et à la protection contre la maladie grave (qui réduit les risques pour la personne vaccinée). Enfin, le troisième facteur n'est pas clairement lié à la sûreté des transports.

59. Compte tenu de ces facteurs, nous avons d'abord déduit que la portée de l'objectif de Transports Canada visant la « sûreté des transports » englobait ce qui suit :

- a) réduire le risque que la personne vaccinée représentait pour les autres voyageurs et les travailleurs du secteur des transports (p. ex. réduire la probabilité que la personne transmette la COVID-19 à autrui);
 - b) réduire les **risques pour la personne vaccinée** (p. ex. réduire la probabilité que la personne contracte la COVID-19 ou souffre d'une maladie grave en raison de celle-ci);
 - c) réduire les **risques pour la société dans son ensemble** (p. ex. accroître la couverture vaccinale partout au Canada).
60. L'objectif c) (c.-à-d. réduire les risques pour la société dans son ensemble en augmentant la couverture vaccinale) n'avait aucun lien direct avec la sûreté des transports, l'objectif global principal des arrêtés ministériels. En réponse à notre rapport préliminaire, Transports Canada a précisé que les facteurs de santé publique énumérés au paragraphe 58 ci-dessus sont ceux que l'ASPC a pris en compte dans les conseils qu'elle a formulés à l'intention des ministères fédéraux. Le Ministère a ensuite pris ces facteurs en considération sous l'angle de la sécurité et de la sûreté des transports. Il a indiqué que réduire les risques pour la société dans son ensemble était « un facteur que l'ASPC recommandait de prendre en considération » [traduction], mais qu'il ne fallait pas en conclure que celui-ci en particulier était compris dans la portée de l'objectif de Transports Canada.
61. Toutefois, dans le [communiqué de presse](#) d'août 2021, dans lequel le gouvernement annonçait son intention d'exiger la vaccination des fonctionnaires fédéraux et des employés des secteurs du transport aérien, ferroviaire et maritime sous réglementation fédérale, ainsi que des voyageurs intérieurs, on indiquait que l'augmentation de la couverture vaccinale était une conséquence prévue²⁴ :
- « Ces mesures contribueront à atteindre les niveaux globaux de vaccination dont le Canada a besoin pour soutenir une reprise économique résiliente face aux préoccupants variants du virus, car ils sont plus contagieux et plus dangereux. Plus de 71 % des personnes admissibles au Canada sont entièrement vaccinées, et plus de 82 % ont reçu leur première dose. Toutefois, plus de 6 millions de personnes au Canada ne sont toujours pas vaccinées. Nous encourageons fortement tout le monde à se faire vacciner dès maintenant. Vous contribuerez ainsi à assurer la sécurité de nos communautés. »
62. Cela dit, nous estimons que les objectifs a) et b) peuvent être raisonnablement considérés comme relevant de la sûreté des transports, et la nature urgente de ces objectifs a été démontrée en raison des risques pour la santé que pose la COVID-19²⁵.

²⁴ De plus, dans le [communiqué annonçant la fin des mesures](#), on laissait entendre que la suspension de l'obligation de vaccination était attribuable à « une campagne de vaccination réussie ».

²⁵ Nous remarquons que, bien que le risque de maladie grave et de décès liés à la COVID-19 ait diminué depuis le début de la pandémie, la COVID-19 a continué de présenter un risque important pour la santé des personnes pendant la période de l'obligation de vaccination pour les voyageurs au pays, comme en témoignent les hospitalisations et les décès survenus tout au long de 2022. Voir [Mise à jour sur l'épidémiologie de la COVID-19](#).

Par conséquent, le critère de nécessité a été respecté, étant donné que les arrêtés étaient rationnellement liés à l'objectif urgent et substantiel de protéger les personnes contre le risque qu'elles contractent ou transmettent la COVID-19 pendant qu'elles voyagent, ou qu'elles soient gravement malades en raison de la COVID-19.

63. La portée de la sûreté des transports ne faisait pas de distinction entre ce qui peut être approprié pour protéger les personnes contre les risques posés par autrui et les risques que les personnes acceptent pour elles-mêmes. Par exemple, on exigeait que les personnes soient vaccinées pour protéger les autres passagers (objectif pouvant justifier des restrictions plus importantes), mais aussi pour se protéger elles-mêmes (objectif ne justifiant pas des restrictions aussi importantes, et qui devrait respecter davantage la tolérance au risque propre à chaque personne).
64. De plus, le caractère général de l'objectif peut avoir mené à la prise en compte de facteurs non pertinents et inappropriés, comme la couverture vaccinale au Canada, dans des décisions qui auraient dû se limiter à la sûreté des transports. Par conséquent, si Transports Canada envisage à l'avenir de prendre des mesures semblables de collecte obligatoire de renseignements personnels pour assurer la sûreté des transports, **nous avons recommandé** qu'il définisse plus clairement i) la portée de l'objectif et ii) les objectifs et conséquences prévus de ces mesures.

Effacité

65. En ce qui concerne le deuxième élément du critère à 4 volets, l'efficacité, nous nous sommes demandé si les mesures mises en œuvre en vertu des arrêtés seraient efficaces pour répondre aux besoins particuliers mentionnés ci-dessus. Plusieurs plaignants ont dit croire que i) les vaccins contre la COVID-19 n'étaient pas efficaces pour protéger contre la maladie, surtout après que le variant Omicron est devenu la souche dominante, ou que ii) les vaccins étaient dangereux. Certains plaignants s'appuyaient sur diverses sources en ligne pour étayer leur point de vue. Il est vrai que dans le contexte de la pandémie de COVID-19, beaucoup d'information, mais aussi de désinformation, circule parmi la population. Les rapports et opinions de chacun, et des données préliminaires, non vérifiées ou mal interprétées peuvent créer de la confusion. Nous avons donc examiné attentivement les données dont Transports Canada a tenu compte pour établir l'efficacité de la collecte de renseignements sur le statut vaccinal afin de protéger les voyageurs et les travailleurs du secteur des transports.
66. Transports Canada a démontré qu'avant la prise des arrêtés, il se fiait aux renseignements fournis par l'ASPC, lesquels comprenaient des études documentées et examinées par des pairs, ainsi que des données propres au contexte canadien, accompagnées d'une analyse factuelle de l'ASPC pour interpréter les renseignements. Ces données probantes ont mené aux conclusions suivantes :
 - En ce qui concerne les variants préoccupants de la COVID-19 qui circulaient à l'époque, les données préliminaires indiquaient que 2 doses d'un vaccin contre la

COVID-19 offraient une protection significative²⁶ (de 39 % à 88 %, les études canadiennes montrant des taux de protection de plus de 80 %). Ces résultats ont été confirmés par des données probantes tirées des tests de dépistage de la COVID-19 effectués par l'ASPC auprès des voyageurs entrant au Canada entre juillet et octobre 2021, qui ont montré que les voyageurs non vaccinés étaient au moins 5 fois plus susceptibles que les voyageurs vaccinés d'être infectés par la COVID-19.

- Pour ce qui est du variant Delta de la COVID-19, les vaccins ont offert une meilleure protection (plus de 90 %) contre les hospitalisations et les décès causés par la COVID-19.
- Les vaccins contre la COVID-19 approuvés au Canada présentent un très faible risque de complications graves pour la santé²⁷.

67. L'efficacité d'une mesure peut changer au fil du temps, surtout dans un contexte épidémiologique qui évolue rapidement. Transports Canada a fourni la preuve qu'il continuait de recevoir des données sur l'efficacité des vaccins pendant que les arrêtés étaient en vigueur. Ces données ont démontré qu'à mesure qu'Omicron devenait le variant dominant de la COVID-19, la protection offerte par les vaccins contre l'infection²⁸ diminuait au fil du temps après l'administration d'une deuxième dose. Les plaignants ont présenté des éléments de preuve semblables et ont soutenu que la vaccination obligatoire imposée par les arrêtés n'empêcherait donc pas les voyageurs de contracter ou de transmettre le virus.

²⁶ Des études menées avant que Delta ne devienne la souche dominante ont révélé que les vaccins contre la COVID-19 empêchaient la transmission de 2 façons : en diminuant l'infection et en diminuant la transmission des personnes vaccinées qui ont été infectées. Toutefois, en août 2021, l'ASPC a observé que les données préliminaires de plusieurs sources indiquaient que les personnes vaccinées qui avaient contracté le variant Delta étaient tout aussi susceptibles de transmettre le virus que les personnes infectées et non vaccinées.

²⁷ Un rapport de l'ASPC transmis à Transports Canada en date d'août 2021 fait référence à de nombreuses études sur l'innocuité des vaccins approuvés au Canada et décrit le système exhaustif de surveillance de l'innocuité en place au Canada. Par exemple, il a noté que le Comité consultatif national de l'immunisation du Canada a rapidement modifié les recommandations relatives au vaccin d'AstraZeneca lorsque de rares événements thrombotiques ont été détectés. Il souligne également qu'en date du 6 août 2021, des effets indésirables graves ont été signalés après la vaccination dans seulement 0,006 % de toutes les doses administrées au Canada. Il est important de noter que ces événements indésirables n'étaient pas nécessairement liés aux vaccins, car dans tout groupe suffisamment important de personnes, des événements indésirables, y compris des décès, se produiront au cours d'une période donnée. Santé Canada et l'ASPC ont examiné les rapports pour établir si le vaccin a pu jouer un rôle.

²⁸ Une analyse de l'ASPC partagée avec le Commissariat par Transports Canada a indiqué qu'en mars 2022, la plupart des données probantes dont disposait l'ASPC laissaient entendre que, dans le cas des variants Omicron, les personnes entièrement vaccinées qui n'avaient pas reçu de dose de rappel étaient tout aussi susceptibles de transmettre l'infection à leur entourage immédiat que les personnes non vaccinées. De plus, des études ont montré une diminution de la protection contre les infections et les maladies symptomatiques au fil du temps (20 % ou moins après 6 mois), bien que la protection contre les maladies graves ait généralement été maintenue au fil du temps.

68. Cela dit, les données tirées de plusieurs études évaluées par des pairs ont continué de montrer que les vaccins offraient une protection efficace contre les maladies graves causées par le variant Omicron 6 mois après la vaccination (la plupart des études montrent une protection de l'ordre de 70 à 90 %). Autrement dit, l'inoculation, même si elle offre une protection décroissante contre l'infection au fil du temps, a continué de protéger les voyageurs contre les risques de maladie grave s'ils étaient infectés à bord d'un avion ou d'un train.
69. Par conséquent, nous sommes convaincus qu'il y avait des éléments de preuve suggérant que la collecte de renseignements sur le statut vaccinal des passagers réduisait effectivement les risques pour ces personnes, l'un des 2 objectifs implicites de l'objectif général de la sûreté des transports.

Mesures portant moins atteinte à la vie privée

70. En ce qui concerne le troisième élément, à savoir si des mesures portant moins atteinte à la vie privée pourraient atteindre le même but, nous avons examiné si Transports Canada avait envisagé d'autres solutions à la collecte de renseignements sur le statut vaccinal des voyageurs. Cet élément obligeait Transports Canada à démontrer que des mesures portant moins atteinte à la vie privée ne lui auraient pas permis de réaliser son important objectif visant à assurer la sécurité ferroviaire et aérienne. À cet égard, certains plaignants se sont demandé pourquoi le fait de démontrer une « immunité naturelle » ou un résultat négatif au test de dépistage de la COVID-19 n'était pas offert comme solution de rechange à la preuve de vaccination.
71. Premièrement, bien que Transports Canada ait partagé des rapports dans lesquels on étudiait les lacunes de l'immunité naturelle, il n'a fourni aucune preuve directe que l'immunité naturelle ait été considérée comme une autre solution à la collecte de renseignements sur le statut vaccinal des voyageurs.
72. Par exemple, en décembre 2021, l'ASPC a publié des données indiquant que le variant Omicron semblait plus susceptible de causer une réinfection que les variants précédents.
73. En mars 2022, Transports Canada a reçu un rapport de l'ASPC dans lequel on analysait des études sur les effets protecteurs d'une infection antérieure à la COVID-19. Selon ces études, une infection antérieure offre une protection importante contre les réinfections, même si l'effet protecteur varie et dépend de facteurs comme l'étendue des symptômes, le temps écoulé depuis l'infection et le variant en question (p. ex. Omicron est plus susceptible de causer des réinfections que les variants précédents). Ce rapport a toutefois mis en évidence le fait que bon nombre d'études ont démontré l'importance de 3 expositions à l'antigène, que ce soit par infection ou par vaccination, et que certaines études ont souligné l'importance d'espacer les expositions. D'autres études ont révélé que les infections à Omicron chez les personnes non vaccinées entraînaient une réponse immunitaire à Omicron, mais pas à d'autres variants. Par conséquent, selon la conclusion du rapport, la vaccination demeurait une mesure de protection importante, même pour les personnes ayant déjà été infectées.

74. D'après ces rapports, il n'était donc pas évident que l'immunité naturelle offrait un niveau de protection équivalent ou comparable à celui des vaccins.
75. Dans son examen des politiques de vaccination obligatoire pour les travailleurs du secteur des transports, la Cour supérieure du Québec a examiné si l'immunité naturelle pourrait être une autre solution à la vaccination obligatoire. Elle a finalement conclu que, selon les témoignages d'experts et des études pertinentes en la matière, l'immunité naturelle offrait une moins bonne protection que les vaccins, en particulier contre le variant Omicron et contre les maladies graves²⁹. Transports Canada a informé le Commissariat que, malgré le peu d'observations qu'il avait fournies à ce sujet au cours de notre enquête, il avait aidé à préparer des arguments plus exhaustifs devant la Cour dans cette affaire.
76. Deuxièmement, Transports Canada n'a fourni aucune preuve montrant qu'il envisageait de conserver les tests de dépistage comme solution de rechange à la vaccination, au-delà du délai de grâce initial d'un mois suivant la prise des arrêtés, malgré le fait qu'il avait accès à des données à ce sujet.
77. Transports Canada a indiqué au Commissariat qu'il avait tenu compte des données de l'ASPC sur les résultats des tests de dépistage de la COVID-19 à la frontière³⁰, qui semblaient indiquer que les tests pourraient être une autre solution viable dans le but de réduire le risque de transmission de la COVID-19 aux autres voyageurs ou travailleurs du secteur des transports. À compter du 1^{er} avril 2022, les voyageurs vaccinés qui entraient au Canada n'étaient plus tenus de fournir un résultat négatif à un test de dépistage de la COVID-19 préalable à leur arrivée, mais cette exigence a continué de s'appliquer aux voyageurs non vaccinés. Après l'entrée au pays, tous les voyageurs non vaccinés ont continué de subir un test de dépistage de la COVID-19, et certains voyageurs vaccinés ont également été choisis aléatoirement pour subir un test. Durant cette période, l'ASPC a indiqué au Commissariat qu'aux points d'entrée terrestres, le taux de positivité des tests de dépistage de la COVID-19 était relativement semblable entre les deux groupes de voyageurs, et que pour les voyageurs entrant au Canada par voie aérienne, le taux de positivité était systématiquement *plus élevé* chez les voyageurs entièrement vaccinés que chez les voyageurs non entièrement vaccinés qui avaient subi un test de dépistage.
78. Nous sommes conscients que l'utilisation des tests de dépistage comme solution de rechange peut aider à réduire le risque d'infecter d'autres voyageurs ou travailleurs du secteur des transports (c.-à-d. le risque qu'une personne pose pour autrui). Toutefois, étant donné que les tests de dépistage ne réduisent pas le risque de souffrir d'une maladie grave (c.-à-d. le risque pour la personne), qui, nous l'admettons, était l'un des objectifs implicites de Transports Canada dans le cadre de l'objectif général d'assurer la

²⁹ *Syndicat des métallos, section locale 2008 c. Procureur général du Canada*, 2022 QCCS 2455, au [paragraphe 242](#).

³⁰ *COVID-19 : Données sommaires sur les voyageurs, les tests de dépistage et la conformité – Volumes de tests et taux de positivité*, Agence de la santé publique du Canada, page consultée le 30 mars 2023.

sûreté des transports, nous reconnaissons donc que cette autre solution n'aurait pas été aussi efficace que l'exigence de fournir une preuve de vaccination.

79. Néanmoins, si Transports Canada envisage à l'avenir de prendre des mesures semblables de collecte obligatoire dans le but d'assurer la sûreté des transports, **nous avons recommandé** qu'il examine et documente en détail son évaluation d'autres solutions possibles portant moins atteinte à la vie privée, comme les tests de dépistage.
80. En réponse à nos conclusions préliminaires, Transports Canada a précisé qu'un certain nombre de mesures portant moins atteinte à la vie privée avaient été envisagées, bien que ces délibérations aient fait l'objet de demandes et d'actions en justice contestant les arrêtés, et qu'elles n'aient donc pas été communiquées au Commissariat. À l'origine, Transports Canada avait demandé que notre enquête soit suspendue en attendant l'issue de ces affaires judiciaires, le Commissariat a toutefois rejeté cette demande.

Proportionnalité

81. En ce qui concerne le quatrième élément du critère à 4 volets, à savoir si l'atteinte à la vie privée est proportionnelle au besoin, nous nous attendions à ce que Transports Canada démontre qu'il avait analysé si les répercussions possibles sur la vie privée des voyageurs découlant de la collecte de renseignements sur leur statut vaccinal contre la COVID-19 étaient proportionnelles aux avantages obtenus à la suite de la collecte.
82. Les arrêtés exigeaient seulement la collecte de renseignements limités sur le statut vaccinal d'une personne, lesquels, dans la plupart des cas, n'étaient pas consignés ou conservés. Néanmoins, il s'agissait toujours de renseignements médicaux, lesquels sont fondamentalement sensibles. Cette atteinte à la vie privée doit être mesurée par rapport aux avantages des arrêtés.
83. Dans le cas présent, les déplacements en train et par avion exigent que les voyageurs soient en contact étroit dans un environnement clos pendant une longue période, ce qui accentue les risques de contracter la COVID-19 et de tomber gravement malade. À la lumière des avantages du vaccin qui ont été résumés dans le critère d'« efficacité », l'exigence de fournir un CPV a donc apporté des avantages considérables pour la sécurité des voyageurs. De plus, les arrêtés permettaient de voyager sans devoir présenter de preuve de vaccination dans certaines circonstances, notamment pour tenir compte des croyances religieuses et des voyages à des fins médicales ou d'urgence. Par conséquent, nous estimons que les avantages que les mesures des arrêtés ont procurés aux voyageurs étaient proportionnels à l'atteinte à leur vie privée qu'ils ont subie en divulguant leur statut vaccinal.

Recommandations

84. Si Transports Canada envisage à l'avenir de prendre des mesures semblables de collecte obligatoire pour assurer la sûreté des transports, nous avons recommandé qu'il i) définisse plus clairement la portée de l'objectif et ii) examine et documente en détail son évaluation d'autres solutions possibles portant moins atteinte à la vie privée. Transports Canada a accepté nos recommandations.

Conclusion

85. Nous concluons que la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels par VIA Rail, l'ACSTA et Transports Canada en vertu des arrêtés ont été effectuées conformément aux exigences prévues par la *Loi*. Les plaintes sont donc **non fondées**.
86. Bien que ce ne soit pas une exigence en vertu de la *Loi*, nous avons constaté que la collecte de renseignements personnels par VIA Rail, l'ACSTA et Transports Canada conformément aux arrêtés était nécessaire et proportionnelle. Cependant, nous avons également relevé des enjeux concernant i) la portée des objectifs s'inscrivant dans le cadre de l'objectif général de la sûreté des transports, ii) la prise en compte de facteurs non liés à la sûreté des transports et iii) le peu d'information fournie par Transports Canada concernant son évaluation d'autres solutions portant moins atteinte à la vie privée.
87. Nous estimons que cette enquête met en évidence la nécessité de mieux intégrer le principe de la nécessité et de la proportionnalité dans les lois sur la protection des renseignements personnels dans le secteur public, alors que le gouvernement poursuit ses démarches en vue de moderniser la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dans un proche avenir.

Obligation vaccinale pour les voyageurs entrant au Canada

Plaintes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

Le 29 mai 2023

Description

En application des décrets d'urgence pris en vertu de la *Loi sur la mise en quarantaine* en 2021 et en 2022, les voyageurs entrant au Canada étaient tenus, à quelques exceptions près, de présenter une preuve de vaccination pour entrer au Canada sans être mis en quarantaine (et subir des tests de dépistage de la COVID-19 avant et après leur arrivée). Le Commissariat a mené une enquête pour établir si la collecte, l'utilisation, la conservation et la communication de renseignements personnels par l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC) et l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), en application de ces décrets, étaient conformes à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (la *Loi*). En outre, le Commissariat a évalué la nécessité et la proportionnalité des mesures en tenant compte des circonstances dans lesquelles elles ont été prises.

Points à retenir

- L'ASPC et l'ASFC avaient le pouvoir de recueillir des renseignements personnels, dont le statut vaccinal, pour exécuter les décrets d'urgence, car la collecte était directement liée aux activités qu'elles menaient au titre de la *Loi sur la mise en quarantaine*.
- Bien que le principe de nécessité et de proportionnalité ne soit pas à l'heure actuelle une exigence prévue par la *Loi*, la Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée du Secrétariat du Conseil du Trésor exige quant à elle de limiter la collecte de renseignements personnels à ceux qui sont manifestement nécessaires. Le Commissariat a cerné des lacunes dans l'évaluation faite par l'ASPC ainsi que dans la documentation fournie, mais il a conclu que les collectes étaient nécessaires, efficaces et proportionnelles dans les circonstances.
- Pour établir si la collecte est nécessaire et proportionnelle, l'objectif doit être défini de façon claire pour que les parties prenantes et le public comprennent la portée de ce que les mesures en question tentent d'accomplir.
- Les institutions devraient examiner et documenter clairement leur évaluation d'autres solutions possibles portant moins atteinte à la vie privée, comme, en l'espèce, le recours aux tests de dépistage de la COVID-19 en guise de solution de rechange à la preuve de vaccination.

Rapport de conclusions

Table des matières

Aperçu	3
Contexte	4
Analyse	6
Question 1 : Les renseignements personnels recueillis avaient-ils un lien direct avec les programmes ou les activités de l'ASPC ou de l'ASFC?	6
Renseignements personnels recueillis.....	6
Programme ou activité.....	9
Conclusion I	11
Question 2 : Les renseignements personnels ont-ils été utilisés ou communiqués aux fins pour lesquelles ils ont été compilés ou obtenus, ou conformément à une loi fédérale?	11
ASFC.....	12
ASPC.....	14
Conclusion II	20
Question 3 : Les renseignements personnels ont-ils été retirés conformément au Règlement sur la protection des renseignements personnels et à la Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée?.....	20
ASFC.....	21
ASPC.....	21
Conclusion III	22
Questions liées à la conformité que les plaignants n'ont pas explicitement soulevées.....	22
Autres : La collecte de renseignements personnels en vertu des décrets d'urgence était-elle nécessaire et proportionnelle?	23
Nécessité.....	24
Efficacité.....	27
Mesures portant moins atteinte à la vie privée	29
Les mesures auraient-elles été aussi efficaces et auraient-elles moins porté atteinte à la vie privée si les renseignements personnels avaient été recueillis par d'autres moyens?	29
Les mesures auraient-elles été aussi efficaces si moins de renseignements personnels avaient été recueillis?	30
Proportionnalité	33
Conclusion.....	34

Aperçu

En conséquence de la pandémie de COVID-19, 80 décrets d'urgence ont été émis du 3 février au 24 juin 2022 en vertu de la *Loi sur la mise en quarantaine*. Ces décrets visaient à prévenir l'introduction et la propagation de la COVID-19 au Canada. Jusqu'au 30 septembre 2022, ces décrets imposaient des restrictions aux voyageurs entrant au Canada en fonction de leur âge, de leur statut de résidence ou de leur citoyenneté, des symptômes qu'ils présentaient et de leur statut vaccinal. Pour déterminer les exigences d'entrée applicables à un voyageur donné et s'assurer que ces exigences étaient respectées, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC) ont recueilli des renseignements personnels auprès des personnes entrant au Canada.

Les plaignants ont fait valoir que cette collecte, ainsi que l'utilisation et la communication subséquentes de leurs renseignements personnels, était illégale et ils estimaient que leur statut vaccinal en particulier n'aurait pas dû servir à limiter leurs autres droits (p. ex. droits à la mobilité, droit d'entrer au Canada, droit à la liberté, droit à la sécurité de la personne). Certains plaignants ont demandé que leurs renseignements soient éliminés et ont affirmé que la conservation des renseignements personnels par l'ASFC et l'ASPC était inutile. Nous constatons que de nombreuses plaintes ont soulevé des questions qui ne relèvent pas de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et qui n'ont donc pas été examinées par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (CPVP).

Nous avons conclu que l'ASFC et l'ASPC ont agi conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les renseignements personnels recueillis étaient directement liés à un programme ou à une activité opérationnelle (c.-à-d., l'administration et l'exécution des décrets d'urgence). Les renseignements ont été principalement utilisés et communiqués aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis ou à une fin autorisée par une loi fédérale. Les périodes de conservation des renseignements personnels recueillis par l'ASFC et l'ASPC sont également conformes à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Nous avons également examiné la nécessité et la proportionnalité des activités de traitement des renseignements personnels par l'ASFC et l'ASPC. Bien que la nécessité et la proportionnalité ne soient pas exigées au titre de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, elles constituent un principe essentiel dont nous, ainsi que les commissaires provinciaux et territoriaux à la protection de la vie privée, avons recommandé la prise en considération dans une [déclaration commune](#) lorsqu'il s'agit d'imposer des exigences en matière de vaccination.

Dans l'ensemble, nous avons conclu que la collecte de renseignements personnels par l'ASFC et l'ASPC dans le cadre des décrets d'urgence était nécessaire et proportionnelle. Toutefois, nous avons cerné des lacunes dans l'évaluation par l'ASPC de solutions de rechange moins atteinte à la vie privée, ainsi que des questions connexes en ce qui a trait à la clarté des objectifs, durant les six derniers mois lors desquels les décrets étaient en vigueur.

Compte tenu de ces questions, **nous avons recommandé** à l'ASPC, si elle envisage des collectes obligatoires similaires dans le contexte d'une pandémie à l'avenir, d'examiner et de préciser son évaluation de solutions de rechange moins atteinte à la vie privée par rapport à des objectifs clairement délimités. En outre, si la *Loi sur la mise en quarantaine* faisait éventuellement l'objet d'un examen après la pandémie, nous inviterions le Parlement à envisager explicitement de clarifier la portée de l'objet de la *Loi sur la mise en quarantaine*. L'ASPC s'est engagée à mettre en œuvre la recommandation d'étudier des solutions de rechange portant moins atteinte à la vie privée et a confirmé qu'elle tiendrait compte des commentaires ci-dessus du CPVP si la *Loi sur la mise en quarantaine* faisait l'objet d'un examen.

Contexte

1. Aux termes de l'article 58 de la *Loi sur la mise en quarantaine*, le gouverneur en conseil peut, par décret, interdire ou assujettir à des conditions l'entrée au Canada de toute catégorie de personnes qui ont séjourné dans un pays étranger ou dans une région donnée d'un pays étranger s'il est d'avis :
 - (a) que le pays du séjour est aux prises avec l'apparition d'une maladie transmissible;
 - (b) que l'introduction ou la propagation de cette maladie présenterait un danger grave et imminent pour la santé publique au Canada;
 - (c) que l'entrée au Canada de ces personnes favoriserait l'introduction ou la propagation de la maladie au Canada;
 - (d) qu'il n'existe aucune autre solution raisonnable permettant de prévenir l'introduction ou la propagation de la maladie au Canada.

Étant donné que les décrets sont émis en vertu de la *Loi sur la mise en quarantaine*, la portée de ces décrets d'urgence est également encadrée par l'objet de cette loi, énoncé comme suit à l'article 4 : « [...] la protection de la santé publique au moyen de mesures exhaustives visant à prévenir l'introduction et la propagation de maladies transmissibles ».

2. Le 3 février 2020, le premier¹ de 80 décrets d'urgence (décrets d'urgence) a été pris au titre de l'article 58 de la *Loi sur la mise en quarantaine* par le gouverneur en conseil, à la recommandation de la ministre de la Santé, afin de réduire le risque d'importation et de propagation de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) au Canada. Ces décrets imposaient des conditions aux personnes entrant au Canada, conditions qui ont évolué au fur et à mesure que les décrets étaient révisés et émis de nouveau :

¹ [Décret visant la réduction du risque d'exposition à la maladie respiratoire aigüe 2019–nCoV au Canada, décret en conseil, numéro C.P. 2020-0059](#), publié le 3 février 2020.

- Avant la disponibilité des vaccins contre la COVID-19, les [versions antérieures](#)² des décrets d'urgence exigeaient que la plupart des voyageurs présentent un résultat acceptable à un test de dépistage de la COVID-19 avant leur arrivée³, qu'ils effectuent un test après le passage à la frontière et qu'ils se mettent en quarantaine pendant 14 jours à leur arrivée.
 - Depuis le [5 juillet 2021](#)⁴, les voyageurs entièrement vaccinés⁵ ayant un droit d'entrée au Canada n'étaient plus tenus de se soumettre à un test après avoir passé la frontière ou de se mettre en quarantaine. Nous constatons que les voyageurs qui n'étaient pas considérés comme entièrement vaccinés ou qui choisissaient de ne pas présenter de preuve de vaccination devaient quand même se mettre en quarantaine pendant 14 jours à leur arrivée.
 - Depuis le [1er avril 2022](#)⁶, les exigences en matière de dépistage avant l'arrivée (ou dépistage avant le départ) et les exigences supplémentaires après le passage à la frontière ont été supprimées pour les voyageurs entièrement vaccinés, sans changement aux exigences applicables aux voyageurs non entièrement vaccinés.
3. Le [dernier décret d'urgence](#)⁷ a expiré le 30 septembre 2022, au moment où le gouvernement du Canada [a annoncé](#)⁸ sa décision de mettre fin aux restrictions d'entrée liées à la COVID-19, y compris les exigences en matière de dépistage et de mise en quarantaine. Il a attribué cette décision à plusieurs facteurs, notamment la « modélisation qui indique que le Canada a largement dépassé le pic de la vague alimentée par les sous-variants BA.4 et BA.5 d'Omicron, les taux élevés de vaccination au pays, les taux d'hospitalisation et de décès à la baisse, ainsi que la disponibilité et

² [Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada \(quarantaine, isolement et autres obligations\), décret en conseil, numéro C.P. 2021-0421](#), publié le 21 mai 2021.

³ Un résultat acceptable au test de dépistage de la COVID-19 est soit un résultat négatif rendu dans les 72 dernières heures, soit un résultat positif datant de 10 à 180 jours.

⁴ [Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada \(quarantaine, isolement et autres obligations\), décret en conseil, numéro C.P. 2021-0615](#), publié le 21 juin 2021.

⁵ « Personne entièrement vaccinée » Personne qui, au moins quatorze jours avant son entrée au Canada, a suivi un schéma vaccinal complet contre la COVID-19 qui utilise un vaccin contre la COVID-19 autorisé pour la vente au Canada ou dans une autre administration, que le ministre de la Santé, sur recommandation de l'administrateur en chef de la santé publique, détermine qu'il est approprié compte tenu des preuves scientifiques de son efficacité pour prévenir l'introduction ou la propagation de la COVID-19 ou de tout autre facteur pertinent à cet égard.

⁶ [Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada \(quarantaine, isolement et autres obligations\), décret en conseil, numéro C.P. 2022-0321](#), en date du 31 mars 2022.

⁷ [Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada, décret en conseil, numéro C.P. 2022-0836](#), publié le 25 juin 2022.

⁸ [À compter du 1er octobre, le gouvernement du Canada abrogera les mesures liées à la COVID-19 à la frontière et pour les voyages](#), communiqué de l'Agence de la santé publique du Canada, publié le 26 septembre 2022.

l'utilisation de rappels de vaccin (dont une nouvelle formule bivalente), de tests de dépistage rapide et de traitements contre la COVID-19 ».

Analyse

Question 1 : Les renseignements personnels recueillis avaient-ils un lien direct avec les programmes ou les activités de l'ASPC ou de l'ASFC?

4. La majorité des plaignants soutiennent que la collecte de renseignements personnels par l'ASFC et par l'ASPC en vertu des décrets d'urgence, et plus particulièrement la collecte du statut vaccinal d'une personne, était illégale. Nous constatons que les mesures à l'étude se limiteront à celles qui étaient en vigueur de janvier à septembre 2022, car le CPVP a reçu la première plainte liée aux décrets d'urgence en janvier 2022.
5. Au titre de l'article 4 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les seuls renseignements personnels que peut recueillir une institution fédérale sont ceux qui ont un lien direct avec ses programmes ou ses activités.
6. Pour déterminer si l'ASFC et l'ASPC ont agi conformément à la *Loi*, nous vérifierons d'abord quels renseignements personnels ont été recueillis par les institutions, puis nous indiquerons le programme ou l'activité pour lesquels les renseignements ont été recueillis et déterminerons enfin si un tel programme ou activité devraient être considérés comme légitime pour les institutions respectives.

Renseignements personnels recueillis

7. Les personnes étaient tenues de fournir aux employés de l'ASFC agissant à titre [d'agents de contrôle](#)⁹ et aux employés de l'ASPC agissant à titre d'agents de contrôle, [d'agents de quarantaine](#)¹⁰ et de [délégués du ministre de la Santé](#)¹¹, les renseignements et éléments de preuve suivants :
 - [les résultats](#) de leur test de dépistage de la COVID-19¹²;
 - leur [plan de quarantaine](#)¹³, qui comprenait notamment l'adresse municipale de leur lieu de quarantaine;

⁹ *Loi sur la mise en quarantaine*, L.C. 2005, ch. 20, [article 2 « agent de contrôle »](#).

¹⁰ *Id.*, [paragraphe 5\(2\)](#).

¹¹ *Loi sur l'Agence de la santé publique du Canada*, L.C. (2006), ch. 5, [article 5](#).

¹² *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada*, décret en conseil, numéro C.P. 2022-0836, publié le 25 juin 2022, alinéas [12\(1\)b](#), [13\(1\)b](#) et [14b](#)).

¹³ *Id.*, [paragraphe 19\(1\)](#).

- [leurs coordonnées](#)¹⁴;
 - [les pays](#) où elles se sont trouvées au cours des 14 jours précédents¹⁵;
 - des renseignements sur leur [statut vaccinal](#) contre la COVID-19 et des preuves de leur statut vaccinal¹⁶;
 - [les réponses aux questions pertinentes](#) posées par l'agent de contrôle ou l'agent de quarantaine¹⁷;
 - pour les personnes qui devaient se mettre en quarantaine, une confirmation de leur arrivée à leur lieu de quarantaine et des mises à jour quotidiennes sur leur état de santé pendant leur [quarantaine](#)¹⁸;
 - [l'avis](#) indiquant qu'elles avaient développé des signes et symptômes de la COVID-19 ou qu'elles avaient reçu un résultat positif à un test de dépistage de la COVID-19¹⁹.
8. Depuis [le 21 novembre 2020](#), les voyageurs devaient²⁰ utiliser les applications mobiles et Web ArriveCAN pour déclarer par voie électronique [les renseignements](#)²¹ énumérés ci-dessus. Environ 200 éléments de données ont été recueillis et conservés par l'ASFC pour chaque déclaration dans ArriveCAN, comme les renseignements sur le voyage du voyageur, les métadonnées de la déclaration, les renseignements sur la quarantaine, les symptômes et les renseignements sur la vaccination. Dans certains cas, l'ASFC a recueilli des renseignements auprès des voyageurs au point d'entrée et les a saisis directement dans l'application de bureau « Contact Trace » (recherche de contacts), un système de gestion de l'information qui contenait les mêmes champs de données qu'ArriveCAN. Bien que la plupart des renseignements aient été recueillis directement auprès du voyageur entrant, certaines valeurs ont été générées par l'application ArriveCAN elle-même, comme « ocr_result » et « qr_result ».
9. Le résultat « ocr_result » était généré en réponse à une vérification de reconnaissance optique de caractères (ROC) de la preuve de vaccination contre la COVID-19 téléversée par le voyageur (également appelée « preuve de vaccination numérique », « preuve de

¹⁴ *Id.*, [paragraphe 19\(2\)](#).

¹⁵ *Id.*, [paragraphe 20\(1\)](#).

¹⁶ *Id.*, [paragraphe 20\(2\)](#).

¹⁷ *Id.*, [paragraphe 20\(10\)](#).

¹⁸ *Id.*, articles [23](#), [25](#), [36](#) et [38](#).

¹⁹ *Id.*, articles [32](#) et [36](#).

²⁰ [Le gouvernement du Canada annonce de nouvelles exigences obligatoires visant les voyageurs à destination du Canada](#), communiqué de l'Agence de la santé publique du Canada, publié le 2 novembre 2020.

²¹ [Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada](#), décret en conseil, numéro C.P. 2022-0836, publié le 25 juin 2022, paragraphe [19\(4\)](#) [plan de quarantaine et coordonnées], [20\(8\)](#) [antécédents de voyage et renseignements sur la vaccination] et articles [23](#) et [36](#) [arrivée au lieu de quarantaine et mises à jour quotidiennes sur l'état de santé].

vaccination » ou « preuve de vaccination canadienne ») dans ArriveCAN pour aider l'ASFC à examiner la déclaration de chaque voyageur. Cette vérification de ROC permettait de vérifier que l'image ou le fichier PDF de la preuve contenait les éléments requis, selon un ensemble fixe de critères. Si la preuve d'un voyageur ne satisfaisait pas à la vérification de ROC, ou si la vérification était en attente, ArriveCAN signalait à l'agent de contrôle de l'ASFC que la preuve de vaccination devait être examinée. À l'inverse, si la vérification de ROC était réussie, l'agent de contrôle ne consultait habituellement pas la preuve de vaccination ou n'y accédait pas. Cela dit, un agent de contrôle pouvait annuler le résultat de la vérification de ROC d'ArriveCAN en mettant à jour le dossier du voyageur dans l'application de bureau Contact Trace. Enfin, nous constatons que la fonction de ROC d'ArriveCAN a fait l'objet d'une [évaluation de l'incidence algorithmique](#)²², comme le prescrit la [Directive sur la prise de décisions automatisée](#)²³, menée par l'ASPC avec la collaboration de l'ASFC.

10. Si une preuve de vaccination contenait un code de réponse rapide (code QR), ArriveCAN pouvait authentifier et valider cette preuve en décodant son contenu et en vérifiant ses signatures chiffrées à l'aide du protocole [SMART Health Cards Framework](#) (en anglais seulement)²⁴, générant ainsi un résultat « qr_result ». Pour mener à bien ce processus, ArriveCAN aurait eu besoin de la clé publique de l'émetteur de la preuve. Par conséquent, toute communication entre ArriveCAN et les entités qui ont émis des preuves de vaccination (p. ex. les autorités sanitaires provinciales) se serait limitée exclusivement au téléchargement quotidien de clés de chiffrement publiques par ArriveCAN ou l'ASFC. L'ASFC a informé le CPVP qu'elle n'avait pas communiqué de renseignements personnels aux entités émettrices à des fins de vérification et d'authentification des preuves de vaccination.
11. L'information provenant d'ArriveCAN et de l'application de bureau Contact Trace était consolidée et transmise à l'ASPC dans un « rapport combiné ». Ce rapport combiné contenait 114 éléments de données distincts, qui comprenaient notamment le nom du voyageur, sa date de naissance, son numéro de passeport ou de document de voyage, ses coordonnées, son adresse pendant qu'il se trouvait au Canada, l'objet de son voyage et des renseignements sur son statut vaccinal.
12. En plus de ce qui a été reçu de l'ASFC, l'ASPC a également recueilli des renseignements sur le respect de la mise en quarantaine, des mises à jour sur l'état de santé et les symptômes et des résultats des tests de dépistage de la COVID-19 :

²² [Évaluation de l'incidence algorithmique – Reconnaissance de preuve de vaccination d'ArriveCAN](#), Gouvernement ouvert, éditeur : Agence de la santé publique du Canada, publié le 15 octobre 2021, identificateur du dossier : afc17416-3781-422d-a4a9-cc55e3a053c8.

²³ [Directive sur la prise de décisions automatisée](#), Secrétariat du Conseil du Trésor – Politiques, directives, normes et lignes directrices, dernière modification le 1^{er} avril 2021.

²⁴ [Protocole – SMART Health Cards Framework](#), v. 1.2.2, copyright Computational Health Informatics Program, Boston Children's Hospital, Boston, MA. [Anglais seulement]

- des voyageurs fournissant des renseignements directement aux agents de quarantaine et aux autres membres du personnel de l'ASPC²⁵;
- de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et des agents de sécurité contractuels²⁶, qui effectuaient des visites de vérification de la conformité au lieu de quarantaine du voyageur;
- des hôtels désignés comme des [lieux de quarantaine ou des logements autorisés par le gouvernement](#)²⁷;
- d'Emploi et Développement social Canada et de son fournisseur de services contractuel, Accenture, qui : (i) ont reçu des rapports (par téléphone) sur le respect des mesures de quarantaine ainsi que sur l'état de santé et les symptômes, et (ii) ont fait des appels de façon proactive pour vérifier le respect de la quarantaine;
- des fournisseurs de tests de dépistage de la COVID-19²⁸.

Programme ou activité

13. Les renseignements personnels obtenus par l'ASFC et par l'ASPC ont été recueillis pour l'administration et l'exécution des décrets d'urgence, qui ont eux-mêmes été pris au titre de l'article 58 de la *Loi sur la mise en quarantaine*, et sont donc directement liés à ces décrets.

²⁵ À certains points d'entrée, les formulaires papier utilisés par les voyageurs entrants étaient numérisés par un employé de l'ASPC et envoyés par courriel chiffré à Services publics et Approvisionnement Canada ou à un tiers entrepreneur en gestion de l'information, Iron Mountain, pour la saisie manuelle des données.

²⁶ L'ASPC avait conclu des contrats avec la Garda Canada Security Corporation, le Corps canadien des commissionnaires, G4S Secure Solutions (Canada) Ltd et Paladin Security Group Ltd.

²⁷ Remarque : Les versions antérieures des décrets de quarantaine exigeaient que les voyageurs séjournent dans des établissements d'hébergement autorisés par le gouvernement jusqu'à ce qu'ils aient reçu les résultats de leur essai de dépistage relatif à la COVID-19 le 1er jour après leur arrivée, voir le *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)*, décret en conseil, numéro C.P. 2021-0075, publié le 14 février 2021, [alinéa 3\(1.01\)a](#)).

²⁸ Les fournisseurs d'essais de dépistage de la COVID-19 comprennent LifeLabs, Alberta Health, Calian, Dynacare, Biron, Switch Health, BioTech Labs, AlphaLabs, l'Université de Calgary, Shoppers Drug Mart – DynaLIFE et le Laboratoire national de microbiologie.

14. Les décrets d'urgence attribuaient des responsabilités à l'ASFC, à titre [d'agents de contrôle](#)²⁹, et à l'ASPC, à titre [d'agents de contrôle, d'agents de quarantaine](#)³⁰ et de [délégués du ministre de la Santé](#)³¹, qui comprenaient la collecte de renseignements personnels³².
15. Les versions antérieures des décrets d'urgence avaient résisté à l'examen judiciaire³³, principalement pour des motifs fondés sur la *Charte*, dans [Spencer c Canada \(Santé\), 2021 CF 621](#). Nous soulignons cependant que cette affaire n'évaluait que l'obligation de se mettre en quarantaine et non l'obligation de déclarer des renseignements personnels.
16. Par conséquent, nous considérons que l'administration et l'exécution des décrets d'urgence, qui semblent avoir été pris par l'autorité compétente et qui n'ont pas été autrement déclarés invalides, constituent un programme ou une activité légitimes de l'ASFC et de l'ASPC.
17. De plus, la *Loi sur la mise en quarantaine* confère à l'ASFC, à titre d'agents de contrôle, et à l'ASPC, à titre d'agents de contrôle, d'agents de quarantaine et de délégués du ministre de la Santé, le pouvoir de demander et de recevoir un large éventail de renseignements et de dossiers :
- « **15(1)** Le voyageur est tenu de répondre aux questions pertinentes posées par l'agent de contrôle ou l'agent de quarantaine et lui fournir des renseignements et documents en sa possession qu'il peut raisonnablement exiger dans l'exercice des fonctions que lui confère la présente loi.
- [...]
- 55** Pour l'application de la présente loi, le ministre [de la Santé] peut recueillir des renseignements médicaux pertinents. »³⁴
18. De plus, la collecte de renseignements personnels, y compris le statut vaccinal des voyageurs, était liée aux mandats opérationnels de base de l'ASFC et de l'ASPC, tels qu'ils sont énoncés dans leurs lois administratives respectives. Par exemple, [l'ASFC est](#)

²⁹ *Loi sur la mise en quarantaine*, L.C. 2005, ch. 20, [article 2 « agent de contrôle »](#); *Loi sur les douanes*, S.R.C. 1985, ch. 1, [paragraphe 2\(1\) « agent ou agent des douanes »](#); *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38, [article 2 « législation frontalière »](#) et [alinéa 5\(1\)a\)](#).

³⁰ *Loi sur la mise en quarantaine*, L.C. 2005, ch. 20, [paragraphe 5\(2\)](#).

³¹ *Loi sur l'Agence de la santé publique du Canada*, L.C. (2006), ch. 5, [article 5](#).

³² Voir les notes en bas de page du paragraphe 7.

³³ Voici d'autres affaires dignes de mention : [Kakuev c Canada, 2022 CF 1465, où la Cour fédérale a tranché une demande contestant la légalité des exigences de vaccination des décrets d'urgence compte tenu du caractère théorique de la question; Canadian Constitution Foundation c. Procureur général du Canada, 2021 ONSC 4744, qui a confirmé et adopté les conclusions de Spencer concernant les exigences de quarantaine.](#)

³⁴ *Loi sur la mise en quarantaine*, L.C. 2005, ch. 20, [paragraphe 15\(1\)](#) et [article 55](#).

[chargée](#)³⁵ de fournir des services frontaliers intégrés qui appuient la sécurité publique en administrant la législation frontalière, comme la *Loi sur la mise en quarantaine* et la *Loi sur les douanes*. L'[ASPC](#), pour sa part, peut exercer³⁶ les attributions que le ministre de la Santé est autorisé à exercer en vertu d'une loi fédérale, notamment la protection de la population canadienne contre les risques pour la santé et la propagation des maladies, la surveillance des maladies et la collecte de renseignements relatifs à la santé publique.

Conclusion I

19. Pour les raisons susmentionnées, nous considérons donc que les renseignements personnels recueillis par l'ASFC et par l'ASPC : i) sont directement liés à l'administration et à l'exécution de la *Loi sur la mise en quarantaine* et des décrets d'urgence, ii) sont explicitement autorisés par la *Loi sur la mise en quarantaine* et les décrets d'urgence, et iii) sont rationnellement liés aux mandats statutaires de base des institutions. Par conséquent, l'ASFC et l'ASPC ont agi conformément à l'article 4 de la *Loi* et nous concluons que l'aspect des plaintes qui porte sur la collecte n'est **pas fondé**.

Question 2 : Les renseignements personnels ont-ils été utilisés ou communiqués aux fins pour lesquelles ils ont été compilés ou obtenus, ou conformément à une loi fédérale?

20. Plusieurs plaignants ont fait valoir que les renseignements personnels recueillis par l'ASFC et par l'ASPC n'auraient pas dû être utilisés pour refuser aux voyageurs l'entrée au Canada³⁷ ni pour leur imposer des amendes. D'autres se préoccupaient de la communication de leurs renseignements aux autorités sanitaires provinciales et internationales, et certains soupçonnaient que leurs renseignements seraient utilisés à mauvais escient ou consultés illégalement.
21. Les articles 7 et 8 de la *Loi* ne permettent aux institutions d'utiliser et de communiquer des renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée, entre autres raisons :

³⁵ *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38, [article 2 « législation frontalière »](#) et [paragraphe 5\(1\)](#); *Loi sur la mise en quarantaine*, L.C. 2005, ch. 20, [article 2 « agent de contrôle »](#) : « agent de contrôle Agent au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les douanes*. »; *Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985, ch. 1, [paragraphe 2\(1\) « agent ou agent des douanes »](#) et [paragraphe 11\(1\)](#).

³⁶ *Loi sur l'Agence de la santé publique du Canada*, L.C. (2006), ch. 5, [article 5](#), [article 7](#) et [article 11](#); *Loi sur le ministère de la Santé*, L.C. 1996, ch. 8, [article 4](#).

³⁷ Selon différentes versions des décrets d'urgence, l'entrée au pays a été refusée à certains non-Canadiens, alors que les Canadiens devaient, dans certaines circonstances, retarder leur entrée au pays en fonction des résultats de dépistage avant le départ.

- qu'aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution de même que pour les usages qui sont compatibles avec ces fins;
- qu'aux fins qui sont conformes avec les lois fédérales ou ceux de leurs règlements qui autorisent cette utilisation ou communication.

22. Dans l'analyse qui suit, nous décrivons d'abord qui pourrait accéder aux renseignements personnels détenus par l'ASFC, les utilisations et les communications de ces renseignements personnels par l'ASFC et la façon dont ces activités peuvent être interprétées en vertu des articles 7 et 8 de la *Loi*. Le même processus sera ensuite répété pour les utilisations et les communications par l'ASPC.

ASFC

Utilisations et communications liées aux décrets d'urgence

23. Les renseignements personnels recueillis par l'ASFC étaient stockés dans l'environnement infonuagique Protégé B Amazon Web Services de l'ASFC, qui est conforme aux exigences de sécurité du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et de Services partagés Canada. L'accès aux données était contrôlé au moyen de profils d'accès aux données surveillés par l'ASFC.
24. Les agents de l'ASFC, à titre d'agents de contrôle, ont accédé aux renseignements personnels dans l'environnement infonuagique au moyen de l'application de bureau Contact Trace et les ont utilisés pour déterminer si les voyageurs à un point d'entrée avaient satisfait aux exigences des décrets d'urgence. D'après les renseignements reçus et les conditions et exceptions en vigueur à ce moment-là, les agents de contrôle ont fourni des [instructions de quarantaine aux personnes entrant au Canada](#)³⁸. Comme il a été mentionné précédemment, cette évaluation effectuée par les agents de l'ASFC comprenait des processus automatisés, comme le balayage de ROC et la vérification du code QR de la preuve de vaccination. Au besoin, l'ASFC utiliserait les renseignements reçus pour diriger un voyageur vers les agents de quarantaine de l'ASPC. Les agents de l'ASFC, à titre d'agents de contrôle, devaient aviser les agents de quarantaine de certains événements, comme le prescrit la [Loi sur la mise en quarantaine](#)³⁹ (p. ex., si un agent de contrôle avait des motifs raisonnables de soupçonner qu'un voyageur pourrait être atteint d'une maladie transmissible).
25. Comme il est expliqué au paragraphe 11, l'ASFC a communiqué à l'ASPC un sous-ensemble des renseignements recueillis dans un « rapport combiné » pour chaque passage à une frontière. Cette communication a permis à l'ASPC de continuer

³⁸ *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada*, décret en conseil, numéro C.P. 2022-0836, publié le 25 juin 2022, [article 22](#). Voir également : *Loi sur la mise en quarantaine*, L.C. 2005, ch. 20, [paragraphe 15\(3\)](#).

³⁹ *Loi sur la mise en quarantaine*, L.C. 2005, ch. 20, [paragraphe 16\(1\)](#).

d'appliquer et d'exécuter les décrets d'urgence, à titre d'agents de contrôle, d'agents de quarantaine et de délégués du ministre de la Santé, et a donc été faite pour appuyer les activités de suivi en santé publique et de vérification de la conformité exigées par les décrets.

26. Enfin, l'ASFC a fourni à l'ASPC des analyses de données. Par exemple, l'information d'ArriveCAN serait présentée sous forme de graphiques illustrant le nombre de voyageurs arrivés à une date donnée, ou de carte montrant les emplacements autodéclarés des voyageurs symptomatiques.
27. À notre avis, les utilisations et les communications de renseignements personnels décrites ci-dessus par l'ASFC étaient aux fins pour lesquelles les renseignements ont été obtenus ou compilés : pour appliquer et exécuter la *Loi sur la mise en quarantaine* et les décrets d'urgence. En utilisant les renseignements personnels recueillis pour effectuer le contrôle des voyageurs et en communiquant des renseignements à l'ASPC, l'ASFC s'assurait de remplir son rôle d'agent de contrôle, que l'ASPC s'acquitte de son rôle d'agent de contrôle et de quarantaine et que les personnes se conforment au régime et aux exigences de quarantaine applicables.

Autres utilisations et communications

28. En plus de l'application et de l'exécution des décrets d'urgence, l'équipe de soutien technique de l'ASFC, l'équipe des opérations infonuagiques de l'ASFC et l'équipe de développement d'ArriveCAN de l'ASFC ont utilisé des renseignements personnels pour aider les voyageurs à résoudre des problèmes techniques et pour aider au dépannage dans ArriveCAN.
29. L'ASFC a également utilisé des renseignements dépersonnalisés d'ArriveCAN pour la planification opérationnelle. Ces renseignements comprenaient des statistiques sur les types de voyageurs (p. ex. exemptés ou non exemptés de la quarantaine et des tests), les flux de voyageurs et les volumes de voyage. La dotation à certains points d'entrée, par exemple, serait rajustée en fonction de l'achalandage qu'ils ont reçu et qu'ils s'attendent à recevoir.
30. Bien que les fins de ces activités n'aient pas été entièrement liées aux fins pour lesquelles les renseignements ont été obtenus ou compilés à l'origine, nous les considérons comme conformes aux fins initiales, car les utilisations sont suffisamment liées aux fins de collecte pour qu'une personne puisse raisonnablement s'attendre à ce que les renseignements soient utilisés d'une telle manière⁴⁰. Par exemple, les personnes

⁴⁰ Remarque : Pour qu'une utilisation soit considérée comme un « usage compatible » aux fins de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il doit exister « un lien suffisamment direct entre les fins et l'usage projeté de sorte qu'il serait raisonnable que [la personne] s'attende à ce que les renseignements soient utilisés de la manière proposée ». Voir *Bernard c. Canada* (Procureur général), 2014 CSC 13, [paragraphe 31](#).

qui demandent de l'aide technique seraient conscientes et s'attendraient donc raisonnablement à ce que l'ASFC puisse accéder à leurs renseignements personnels. De même, l'utilisation inoffensive des données sur les voyageurs d'ArriveCAN pour rajuster la dotation et optimiser l'efficacité du dépistage profiterait directement à ces voyageurs et ne serait pas, à notre avis, contraire aux attentes raisonnables des voyageurs.

31. Enfin, l'ASFC a indiqué que les renseignements recueillis aux fins de l'application des décrets d'urgence n'ont pas été utilisés à d'autres fins, comme les avis aux douanes ou les questions liées à l'immigration.

ASPC

32. Les renseignements recueillis par l'ASPC ont été consultés, utilisés et communiqués conformément à l'avis de confidentialité d'ArriveCAN, qui, pendant la période où les décrets d'urgence étaient en vigueur, indiquait ce qui suit :

« Les renseignements requis avant, pendant et après votre entrée au Canada seront utilisés et divulgués aux fins suivantes :

- pour assurer un suivi en matière de santé publique (y compris la divulgation à cette fin à la province ou au territoire où vous serez en quarantaine ou en isolement);
- pour surveiller et vérifier le respect de la *Loi sur la mise en quarantaine* et des décrets d'urgence pris en vertu de celle-ci (y compris la divulgation à cette fin aux organismes d'application de la loi y compris, en particulier, aux agents de la paix);
- pour aider à déterminer l'admissibilité aux nouvelles mesures frontalières et appuyer les interventions de la santé publique liées à la COVID-19. »

Accès

33. Les renseignements personnels recueillis auprès des voyageurs entrant au Canada, y compris les renseignements déclarés par ArriveCAN, sont saisis automatiquement⁴¹ dans le système de gestion des cas de quarantaine (SGCQ) de l'ASPC. L'ASPC avait effectué une multitude d'évaluations de sécurité du SGCQ et obtenu une autorisation provisoire d'exploitation en 2020. Les contrôles de sécurité ont été mis en œuvre progressivement dans le cadre de chaque version, notamment :

⁴¹ Remarque : Le SGCQ comprend trois modules distincts : le module de l'agent de quarantaine, le module conformité et application et le module exemptions humanitaires. Un dossier est créé automatiquement dans le module conformité et application pour chaque passage frontalier – plus de 46 millions depuis le début du programme. Étant donné que chaque passage frontalier est saisi séparément et que les passages ne sont ni liés à des passages frontaliers précédents ni regroupés, l'ASPC n'a pas pu établir le nombre de personnes distinctes dont les renseignements figurent dans le SGCQ.

- l’approbation par un superviseur de toutes les attributions de licences du SGCQ Dynamics au personnel de l’ASPC;
 - la création et l’attribution d’un numéro de désignation unique pour chaque agent de l’ASPC ayant accès au SGCQ;
 - la réussite obligatoire du module de formation en ligne sur la protection des renseignements personnels de Santé Canada et de l’ASPC et de la formation sur le SGCQ par tous les utilisateurs avant d’y accéder;
 - la signature de l’entente d’utilisation du SGCQ⁴²;
 - la restriction de l’accès aux renseignements cliniques aux utilisateurs ayant des titres cliniques et des certifications (c.-à-d., agents de quarantaine et infirmières); et
 - l’authentification multifactorielle pour chaque connexion au SGCQ.
34. Les utilisateurs du SGCQ de l’ASPC se sont vu attribuer des rôles et des autorisations d’accès aux données pertinentes à leur fonction, qui ont été rajustés ou retirés au besoin. Ces rôles ne limitaient habituellement pas le nombre de dossiers accessibles, mais seulement le contenu de certains dossiers (p. ex., les renseignements médicaux étaient limités aux agents de quarantaine, aux infirmières et aux autres membres du personnel professionnel).
35. Outre le personnel infirmier contractuel travaillant dans des installations de quarantaine désignées, aucune partie externe ne pouvait accéder directement au SGCQ. Cela dit, l’ASPC a communiqué un minimum de renseignements personnels du SGCQ avec d’autres entités pour leur permettre de s’acquitter de leurs rôles connexes (décrits plus en détail ci-dessous), sans accorder à ces parties l’accès au SGCQ. Par exemple, l’ASPC a fourni certains renseignements personnels à la GRC, aux organismes de sécurité contractuels et à Service Canada afin de leur permettre de contribuer à la conformité et à l’exécution de la loi. Le 1^{er} août 2022, 1 082 utilisateurs internes et 145 entrepreneurs externes en soins infirmiers⁴³ avaient accès au SGCQ.

⁴² L’entente d’utilisation exigeait notamment que les utilisateurs accèdent aux renseignements personnels uniquement selon le principe du besoin de connaître, qu’ils n’exportent pas d’identificateurs personnels et qu’ils avisent l’équipe administrative du SGCQ si leurs justificatifs d’identité du SGCQ avaient été utilisés par une personne autre qu’eux-mêmes.

⁴³ Remarque : Les entrepreneurs en soins infirmiers et le personnel infirmier n’avaient accès qu’au module Agent de quarantaine du SGCQ et n’avaient pas accès au module Conformité et évaluation.

Renvoi à l'agent de quarantaine et suivi de la santé publique

36. Des renvois à un agent de l'ASPC avaient lieu pour le dépistage, le suivi de la santé publique ou les cas de non-conformité⁴⁴. Outre les questions liées à la conformité, les renseignements recueillis étaient utilisés par les agents de quarantaine de l'ASPC pour évaluer et atténuer le risque pour la santé publique que présentait un voyageur donné. Par exemple, les renseignements personnels des personnes qui ont obtenu un résultat positif à leur arrivée au pays ou pendant leur quarantaine ont été communiqués aux autorités locales de santé publique, comme il est mentionné dans les versions antérieures de l'avis de confidentialité d'ArriveCAN :

[Traduction] « Dans le cadre de la réponse du gouvernement du Canada à la pandémie de COVID-19, il se peut que vos renseignements médicaux soient communiqués à des organisations ou des gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux ainsi qu'à leurs institutions à des fins de recherche des contacts, de gestion de la santé publique, de suivi des cas ou de connaissance de la situation. »

37. L'ASPC a communiqué les besoins en matière d'hébergement, le statut vaccinal, l'évaluation de la santé et les besoins particuliers fournis de façon volontaire en matière d'hébergement des personnes à des entités contractuelles, comme le personnel infirmier et d'autres membres du personnel médical, responsables du séjour du voyageur dans un établissement de quarantaine désigné. Cette communication visait à fournir des services (p. ex., l'hébergement, la nourriture et le transport) et à améliorer la connaissance de la situation dans l'établissement.

Vérification de la conformité – Mesures frontalières applicables (point d'entrée)

38. Tout comme l'ASFC, les employés de l'ASPC ont utilisé les renseignements recueillis pour déterminer les exigences d'entrée et de quarantaine de chaque voyageur⁴⁵, en fonction de la version de décret d'urgence en vigueur à ce moment-là, et pour vérifier si le voyageur satisfaisait à ses exigences préalables à l'arrivée (p. ex., fournir un résultat de test de dépistage de la COVID-19 avant l'arrivée ou une preuve de vaccination).

⁴⁴ Remarque : Les renvois donnaient lieu à la création d'un « événement » dans le SGCQ, avec la création de dossiers « voyageur » et « voyageur associé » pour chaque voyageur inclus à l'événement. Lorsqu'une évaluation de la santé d'un voyageur donné était effectuée, elle était également consignée comme une « évaluation ». Au 20 juillet 2022, on comptait 230 000 événements, 340 000 voyageurs, 350 000 voyageurs associés et 285 000 évaluations dans le module du SGCQ pour les agents de quarantaine.

⁴⁵ Par exemple, les voyageurs pouvaient consulter le site suivant pour connaître [leurs exigences d'entrée et de quarantaine applicables](#).

Vérification de la conformité – Quarantaine et essais (après le passage à la frontière)

39. Comme l'indique l'avis de confidentialité d'ArriveCAN, les renseignements personnels détenus par l'ASPC ont été utilisés pour vérifier et faire respecter les exigences **après le passage à la frontière** des décrets d'urgence :

« Après votre entrée au Canada, la vérification que vous êtes arrivé à votre lieu d'isolement ou de quarantaine et/ou les résultats de votre test de dépistage de la COVID-19 (le cas échéant) serviront à surveiller et à vérifier votre conformité à la *Loi sur la mise en quarantaine* et aux décrets d'urgence pris en vertu de celle-ci. De plus, ces renseignements peuvent être communiqués à cette fin aux organismes d'application de la loi. Pendant votre quarantaine, si nécessaire, les renseignements sur les symptômes seront utilisés et/ou divulgués à la province ou au territoire où se trouve votre lieu d'isolement ou de quarantaine pour réaliser des suivis de santé publique.

Les renseignements personnels peuvent être communiqués à des entrepreneurs travaillant pour l'Agence de la santé publique du Canada et Service Canada, ainsi qu'aux entités suivantes : d'autres institutions gouvernementales, ainsi que les gouvernements provinciaux, territoriaux, municipaux ou des organisations internationales de la santé⁴⁶ et leurs institutions servant à ces fins. »

40. Service Canada, un programme exploité par Emploi et Développement social Canada, gère un contrat avec un centre d'appels tiers, Accenture, auquel l'ASPC avait recours pour vérifier si les voyageurs respectaient les exigences de mise en quarantaine et en isolement au moyen d'appels automatisés (aussi appelés appels robotisés), d'appels en direct effectués par des agents et de courriels de promotion de la conformité. À la lumière des réponses obtenues au cours de ces communications, on a établi, à l'aide d'une matrice des risques, si le voyageur avait respecté les exigences du décret d'urgence. Les employés des centres d'appels ont été formés et désignés comme agents de contrôle aux termes de l'article 5 de la *Loi sur la mise en quarantaine*.
41. Des agents locaux d'application de la loi et des entrepreneurs en sécurité ont également visité des lieux de quarantaine, communiqué avec des voyageurs, vérifié leur identité et confirmé qu'ils se trouvaient dans le lieu de quarantaine ou d'isolement qu'ils avaient indiqué dans leur déclaration préalable à l'arrivée. Comme c'était le cas pour les employés des centres d'appels, les agents de sécurité contractuels ont été désignés comme agents de contrôle aux termes de l'article 5 de la *Loi sur la mise en quarantaine*.
42. Un dossier a été créé dans le SGCQ chaque fois qu'une activité de vérification de la conformité (p. ex., appel robotisé, appel direct, visite de sécurité, visite du service de

⁴⁶ Malgré cette mention dans l'avis de confidentialité d'ArriveCAN, l'ASPC a confirmé qu'elle n'avait pas communiqué de renseignements dérivés d'ArriveCAN aux organismes de santé internationaux.

police, etc.) a eu lieu. Le 14 juillet 2022, le SGCQ contenait plus de 18,2 millions de dossiers de surveillance et de vérification de la conformité, qui portaient sur :

- 2,4 millions d'appels promotionnels automatisés;
- 4,6 millions d'appels de vérification de la conformité en direct;
- 8,1 millions d'appels automatisés de vérification de la conformité;
- 2,4 millions de renvois à la GRC et à des entreprises de sécurité;
- 550 000 visites de vérification de la conformité effectuées en personne par des entreprises de sécurité;
- 150 000 visites de vérification de la conformité effectuées en personne par des organismes d'application de la loi.

Application de la conformité

43. Les renseignements ont également été utilisés à des fins d'application de la conformité. Dans les situations de non-conformité présumée, une enquête était déclenchée à l'aide des renseignements recueillis. Lorsque la non-conformité était confirmée, des mesures d'application de la loi pouvaient être prises par l'ASPC, comme l'émission d'un avertissement ou l'imposition d'une amende. Au 14 juillet 2022, plus de 16 000 mesures d'application avaient été enregistrées. Le nombre total d'amendes imposées en réponse aux contraventions aux décrets d'urgence⁴⁷, ventilé par province et par infraction, a été publié sur la page [COVID-19 : Données sommaires sur les voyageurs, les tests de dépistage et la conformité du gouvernement du Canada](#)⁴⁸. Nous notons que l'amende la plus courante était du montant maximal de 5 000 \$, qui a été imposée 6 632 fois.

44. Dans des circonstances limitées et à la discrétion des agents de l'ASPC ou des organismes d'application de la loi, les voyageurs qui ne s'étaient pas conformés à la loi pouvaient faire l'objet d'une déclaration sommaire de culpabilité ou d'une arrestation. Au 1er août 2022, il y avait eu 17 déclarations sommaires de culpabilité et 9 arrestations.

⁴⁷ Le montant des amendes figure à l'[annexe XVI du Règlement sur les contraventions](#). Les infractions les plus courantes visaient l'article 58 de la *Loi sur la mise en quarantaine* et le montant maximal de la sanction fixée dans le *Règlement sur les contraventions* pour cette infraction était une amende de 5 000 \$. Des amendes provinciales supplémentaires ont été appliquées, selon la province ou le territoire où le procès-verbal était délivré.

⁴⁸ *COVID-19 : Données sommaires sur les voyageurs, les tests de dépistage et la conformité – Nombre d'amendes imposées pour non-conformité*, Agence de la santé publique du Canada, page consultée le 8 novembre 2022.

Évaluation du Programme

45. Enfin, l'ASPC a utilisé l'information sous son contrôle, jumelée à d'autres données probantes disponibles⁴⁹, pour élaborer et rajuster les politiques sur les mesures frontalières, évaluer l'efficacité des mesures actuelles et appuyer les interventions de santé publique contre la COVID-19. Cette utilisation a été mentionnée explicitement dans les versions précédentes de l'avis de confidentialité d'ArriveCAN, bien que sa description soit quelque peu vague :

« Les renseignements requis avant, pendant et après votre entrée au Canada seront utilisés et divulgués aux fins suivantes :

[...]

- pour aider à déterminer l'admissibilité aux nouvelles mesures frontalières et appuyer les interventions de la santé publique liées à la COVID-19.

[...]

Les renseignements personnels peuvent également être utilisés pour l'évaluation du programme. »

46. Lors de l'évaluation des décrets d'urgence, l'ASPC a tenu compte des données sur les tests recueillies auprès des voyageurs entrants, dont un résumé a été communiqué sur la page [COVID-19 : Données sommaires](#)⁵⁰. Par exemple, lorsque les données sur les tests de dépistage ont révélé un nombre disproportionnellement plus élevé de cas chez les personnes voyageant sur des vols en provenance de l'Inde et du Pakistan, [le gouvernement du Canada a suspendu](#)⁵¹ tous les vols directs de passagers commerciaux et privés en provenance de ces 2 pays pendant 30 jours, à compter du 22 avril 2021.

Objectifs des utilisations et des communications

47. Pour toutes les activités décrites ci-dessus, l'ASPC a utilisé et communiqué les renseignements personnels sous son contrôle pour les mêmes objectifs que ceux pour lesquels les renseignements avaient été initialement obtenus ou compilés : pour administrer et exécuter les décrets d'urgence, qui exigeaient notamment que les voyageurs entrants fournissent des renseignements avant leur arrivée, se mettent en

⁴⁹ [Tendances relatives aux données sur la COVID-19](#), Agence de la santé publique du Canada, dernière modification le 1^{er} novembre 2022; [COVID-19 Data Explorer \(en anglais seulement\)](#) (Source : Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data), Our World in Data.

⁵⁰ [COVID-19 : Données sommaires sur les voyageurs, les tests de dépistage et la conformité – Volumes de tests et taux de positivité](#), Agence de la santé publique du Canada, consulté le 8 novembre 2022.

⁵¹ [Le gouvernement du Canada suspend les vols en provenance de l'Inde et du Pakistan](#), communiqué de Transports Canada, publié le 22 avril 2021.

quarantaine, subissent un test de dépistage de la COVID-19 et rendent compte de leur état de santé. L'avis de confidentialité qui leur était présenté au moment de la collecte de renseignements informait les personnes des fins pour lesquelles leurs renseignements seraient utilisés et communiqués. Par conséquent, nous estimons que ces utilisations et communications étaient conformes aux alinéas 7a) et 8(2)a) de la *Loi*.

Conclusion II

48. Par conséquent, nous concluons que l'aspect des plaintes qui porte sur l'utilisation et la communication, tant pour l'ASFC que pour l'ASPC, n'est **pas fondé**.

Question 3 : Les renseignements personnels ont-ils été retirés conformément au Règlement sur la protection des renseignements personnels et à la Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée?

49. Certains plaignants ont demandé que les renseignements personnels recueillis par l'ASFC et par l'ASPC, notamment par l'entremise d'ArriveCAN, soient retirés.
50. Le paragraphe 6(3) de la *Loi* exige que les institutions fédérales procèdent au retrait des renseignements personnels sous leur contrôle conformément au *Règlement sur la protection des renseignements personnels* et à toutes directives ou lignes directrices publiées par le président du Conseil du Trésor.
51. En revanche, l'[alinéa 4\(1\)a\) du Règlement sur la protection des renseignements personnels](#) exige que les institutions fédérales conservent les renseignements personnels pendant au moins 2 ans après la dernière fois où ces renseignements ont été utilisés à des fins administratives (c.-à-d. [dans le cadre d'une décision touchant l'individu directement](#)⁵²), à moins que l'individu qu'ils concernent ne consente à leur retrait du fichier.
52. Bien que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait publié la [Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée](#), ses exigences en matière de retrait ne sont pas particulièrement normatives et exigent simplement que les institutions appliquent leurs normes et pratiques de retrait respectives⁵³.

⁵² *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, article 3 « [fins administratives](#) ».

⁵³ [Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée](#), Secrétariat du Conseil du Trésor, dernière modification le 18 juin 2020, sections 4.2.30 à 4.2.33; [Directive sur la gestion de la sécurité](#), Secrétariat du Conseil du Trésor, dernière modification le 1^{er} juillet 2019, sections B.2.3.4 et C.2.3.2.4.

ASFC

53. Dans ses observations présentées au CPVP, l'ASFC a indiqué qu'elle avait achevé ses procédures opérationnelles normalisées de conservation et de retrait des données pour les renseignements recueillis dans ArriveCAN⁵⁴ à l'automne 2022, et qu'elle est maintenant en train de retirer toutes les données de santé liées aux voyages qui datent de plus de 2 ans, à l'exception : (i) des données relatives aux enquêtes ou litiges actifs ou à venir, et (ii) des données qui peuvent être retirées ou éliminées directement par l'utilisateur dans ArriveCAN, notamment :

- leurs justificatifs d'ouverture de session ArriveCAN⁵⁵;
- leurs renseignements de profil ArriveCAN;
- leurs profils de « voyageur enregistré » dans ArriveCAN;
- leurs déclarations ArriveCAN actives et réutilisables.

54. L'ASFC a automatisé son processus de retrait des données de santé liées aux voyages, les purges ayant lieu une fois par mois depuis septembre 2022. L'ASFC a également déclaré qu'elle retirerait tous les renseignements relatifs aux voyages recueillis par l'entremise d'ArriveCAN après avoir reçu une demande officielle et écrite de retrait de la part de la personne concernée. Une telle demande peut être envoyée au [Bureau d'échange de renseignements, d'accès à l'information et chef de la protection des renseignements personnels de l'ASFC](#) ou par l'entremise du [service de soutien à la clientèle en ligne ArriveCAN](#).

ASPC

55. À l'aide des [Outils génériques d'évaluation](#)⁵⁶ (les Outils) de Bibliothèque et Archives Canada et conformément à la période de conservation minimale de 2 ans prescrite par le *Règlement sur la protection des renseignements personnels*, l'ASPC avait créé un calendrier de conservation et d'élimination des renseignements recueillis conformément aux décrets d'urgence. Bref, à la lumière de l'évaluation des Outils, l'ASPC a décidé de conserver certaines catégories de renseignements pendant 2 ans, et d'autres catégories pendant 5 ans. Ce calendrier de conservation et d'élimination, ainsi qu'une autorisation de disposition détenue par l'ASPC, ont été approuvés par Bibliothèque et Archives Canada.

⁵⁴ Remarque : Bien que nous avons demandé à l'ASFC de fournir sa politique de conservation et de retrait de TOUS les renseignements recueillis conformément aux décrets de quarantaine, elle n'a fourni sa politique que pour les renseignements recueillis dans ArriveCAN.

⁵⁵ Remarque : Pour ce faire, il faut supprimer ou éliminer le compte ArriveCAN de l'utilisateur.

⁵⁶ [Outils génériques d'évaluation](#), Bibliothèque et Archives Canada, dernière modification le 31 août 2022.

56. L'ASPC a avisé le CPVP qu'elle peaufine actuellement ses processus et ses systèmes pour s'assurer que l'information recueillie est retirée de manière exhaustive et coordonnée. L'ASPC a indiqué qu'elle n'était pas disposée à traiter les demandes de retrait avant la fin de la période applicable de conservation en raison de ses préoccupations, selon lesquelles les renseignements pourraient s'avérer nécessaires afin d'examiner les antécédents d'une personne en matière de déplacement ou de conformité, et pour orienter les futures activités de conformité. Il n'existe actuellement aucune procédure officielle permettant aux personnes de demander à l'ASPC de retirer leurs renseignements personnels.

Conclusion III

57. Compte tenu des mesures et des politiques de l'ASFC et de l'ASPC décrites ci-dessus, rien n'indiquait que l'une ou l'autre des institutions contrevenait aux exigences de retrait prescrites par la *Loi*, le *Règlement sur la protection des renseignements personnels* ou la Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée. Par conséquent, nous concluons que l'aspect des plaintes qui porte sur la conservation et le retrait n'est **pas fondé**.

58. Enfin, nous tenons à souligner que : (i) la *Loi* **n'accorde pas** le droit aux personnes de demander que leurs renseignements personnels soient retirés, (ii) que les institutions **peuvent** retirer les renseignements personnels avec le consentement de la personne concernée avant l'expiration de la période de conservation obligatoire de 2 ans, bien qu'elles ne soient pas tenues de le faire, et que (iii) la *Loi* prescrit une période considérable de conservation minimale de deux ans et aucune période de conservation **maximale**. Lors d'un examen futur de la *Loi*, nous recommandons au Parlement de traiter de ces limites⁵⁷.

Questions liées à la conformité que les plaignants n'ont pas explicitement soulevées

59. Bien qu'elles ne fassent l'objet d'aucune plainte en particulier, les observations reçues au cours de cette enquête ont démontré que l'ASFC et l'ASPC se conformaient aux articles 5 et 10 de la *Loi*, étant donné que les renseignements personnels ont été recueillis directement auprès des voyageurs entrants et décrits dans le fichier de

⁵⁷ Des propositions semblables ont été mises de l'avant par le ministère de la Justice; voir : Respect, responsabilité, adaptabilité : Consultation publique concernant la modernisation de la Loi sur la protection des renseignements personnels, Justice Canada, dernière modification le 1er septembre 2021, voir [1.3 Principes de protection des renseignements personnels proposés au titre de la Loi sur la protection des renseignements personnels – Limiter la conservation](#) et [2.4 Instaurer une approche fondée sur des principes en matière de conservation des renseignements personnels](#).

renseignements personnels « [Programme de mise en quarantaine](#) » (ASPC PPU 071)⁵⁸, et que l'avis de confidentialité d'ArriveCAN informait les personnes des fins pour lesquelles les renseignements étaient recueillis.

Autres : La collecte de renseignements personnels en vertu des décrets d'urgence était-elle nécessaire et proportionnelle?

60. De nombreux plaignants ont exprimé des préoccupations quant à la nécessité et à la proportionnalité des mesures édictées par les décrets d'urgence. Certains estimaient que les vaccins contre la COVID-19 étaient inefficaces et que la COVID-19 ne présentait pas de risque pour la santé qui justifierait des intrusions dans leurs droits et libertés.
61. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence de la *Loi*, la nécessité et la proportionnalité constituent un principe de protection des renseignements personnels que le CPVP appuie fermement et qui est intégré aux lois sur la protection des renseignements personnels de nombreuses juridictions, dont plusieurs provinces canadiennes. Limiter la collecte de renseignements personnels à ce qui est manifestement nécessaire est également une exigence de la [Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée](#)⁵⁹ du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.
62. Ce principe est d'autant plus important lorsque les institutions doivent réagir rapidement en temps de crise pour mettre en œuvre des mesures visant à promouvoir et à protéger la santé publique, compte tenu du risque élevé que ces mesures portent atteinte au droit à la vie privée des personnes. En avril 2020, le CPVP a publié un [Cadre pour l'évaluation par le gouvernement du Canada des initiatives en réponse à la COVID-19 ayant une incidence importante sur la vie privée](#) et en mai 2021, les commissaires fédéral, provinciaux et territoriaux à la protection de la vie privée ont publié une déclaration commune intitulée « [La vie privée et les passeports vaccinaux relatifs à la COVID-19](#) ». Ces 2 publications ont souligné l'importance de tenir compte de la nécessité et de la proportionnalité dans l'élaboration de mesures pour lutter contre la COVID-19, et que cela ne nuirait pas à la gestion efficace de la santé publique. Dans plusieurs plaintes, on nous a expressément demandé de déterminer si les établissements s'étaient conformés aux directives publiques préconisées par le CPVP. La prise en compte de la nécessité et de la proportionnalité a également été un élément essentiel des conseils que nous avons fournis à l'ASPC lorsqu'elle a consulté le CPVP sur l'élaboration et la mise en

⁵⁸ Info Source : Sources de renseignements du gouvernement fédéral et sur les fonctionnaires fédéraux Agence de la santé publique du Canada, ASPC Accès à l'information et protection des renseignements personnels, dernière modification le 30 juin 2022, [Programme de mise en quarantaine ASPC PPU 071](#).

⁵⁹ [Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée](#), Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, dernière modification le 18 juin 2020, section 4.2.9 : « Les responsables des institutions fédérales ou leurs délégués assument les responsabilités suivantes : [...] Limiter la collecte de renseignements personnels à ceux qui sont directement liés et manifestement nécessaires aux programmes ou aux activités de l'institution fédérale. »

œuvre des mesures frontalières des décrets d'urgence. Compte tenu de son importance, nous avons donc examiné la nécessité et la proportionnalité de la collecte de renseignements personnels exigée par les décrets d'urgence.

63. Pour aider les institutions à tenir compte de la nécessité et de la proportionnalité, le CPVP préconise un [critère en 4 parties](#)⁶⁰ qui exige que les institutions se posent les questions suivantes lorsqu'elles établissent des programmes et des services qui portent particulièrement atteinte à la vie privée :

- La mesure est-elle manifestement nécessaire pour répondre à un besoin particulier?
- La mesure est-elle susceptible de répondre efficacement à ce besoin?
- Y a-t-il un moyen de remplir le même objectif en portant moins atteinte à la vie privée?
- L'atteinte à la vie privée est-elle proportionnelle à l'avantage obtenu par la mesure?

64. Nous avons conclu que la collecte de renseignements personnels par l'ASFC et l'ASPC dans le cadre des décrets d'urgence était nécessaire et proportionnelle. Toutefois, comme il est décrit dans la section ci-dessous sur les mesures portant moins atteinte à la vie privée, nous avons cerné des lacunes dans l'évaluation par l'ASPC de solutions de rechange portant moins atteinte à la vie privée, ainsi que des questions connexes en ce qui a trait à la clarté des objectifs, durant les six derniers mois lors desquels les décrets étaient en vigueur.

Nécessité

65. En ce qui concerne le premier élément du critère en 4 parties, la nécessité, nous nous attendons à ce que les institutions soient en mesure d'expliquer comment une initiative portant atteinte à la vie privée est rationnellement liée à un objectif défini, urgent et important, et comment la collecte ou l'utilisation proposée des renseignements personnels servira à atteindre l'objectif. Pour l'établir, il faut présenter des éléments de preuve empiriques à l'appui de l'initiative et éviter de justifier la collecte de renseignements personnels pour des scénarios hypothétiques ou représentant des « éventualités ».

66. Nous soulignerons d'abord que la disposition habilitante des décrets d'urgence, l'article 58 de la *Loi sur la mise en quarantaine*, énonce l'objectif urgent et important que

⁶⁰ Nos attentes : Guide du Commissariat au sujet du processus d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée – [Questions pour les programmes et activités à risque élevé : nécessité, efficacité, proportionnalité et atteinte à la vie privée minimale](#), Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, dernière modification le 3 mars 2020.

les décrets doivent viser à atteindre, soit **prévenir l'introduction ou la propagation d'une maladie transmissible qui poserait un risque grave et imminent pour la santé publique au Canada** :

« Le gouverneur en conseil peut, par décret, interdire ou assujettir à des conditions l'entrée au Canada de toute catégorie de personnes qui ont séjourné dans un pays étranger ou dans une région donnée d'un pays étranger s'il est d'avis :

- a) que le pays du séjour est aux prises avec l'apparition d'une maladie transmissible;
- b) que l'introduction ou la propagation de cette maladie présenterait un danger grave et imminent pour la santé publique au Canada;
- c) que l'entrée au Canada de ces personnes favoriserait l'introduction ou la propagation de la maladie au Canada; [...] »

67. De même, la *Loi sur la mise en quarantaine* elle-même, comme indiqué à l'article 4, a pour objet « la protection de la santé publique au moyen de mesures exhaustives visant à prévenir l'introduction et la propagation de maladies transmissibles ».

68. Selon les notes explicatives qui accompagnaient chacun des décrets d'urgence dans leurs publications dans la *Gazette du Canada*, les décrets avaient pour objectif de « réduire le risque d'importer des cas de l'extérieur du Canada, réduisant ainsi l'introduction et la propagation de la COVID-19 et de nouveaux variants du virus au Canada, en plus de réduire le fardeau potentiel sur le système de soins de santé »⁶¹.

69. À la lumière de ces énoncés, nous avons déterminé que les décrets d'urgence visaient 2 objectifs interreliés :

- l'objectif précis de « réduire le risque d'importer des cas de l'extérieur du Canada, réduisant ainsi l'introduction et la propagation de la COVID-19 et de nouveaux variants du virus au Canada », qui, à son tour, a servi;
- l'objectif général de « réduire le fardeau potentiel sur le système de soins de santé », c'est-à-dire un risque grave et imminent pour la santé publique au Canada.

70. L'ASPC a refusé de communiquer les éléments de preuve examinés avant la publication des décrets d'urgence au motif que ces documents contenaient des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine, qui sont explicitement exemptés des pouvoirs de production du CPVP en application du paragraphe 34(2) de la *Loi*. Cela dit, l'ASPC a renvoyé le CPVP aux notes explicatives des décrets et à d'autres ressources accessibles

⁶¹ Gazette du Canada, partie I, volume 156, numéro 28 : DÉCRETS, LOI SUR LA MISE EN QUARANTAINE *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada*, C.P. 2022-836, publié le 25 juin 2022, [Note explicative](#).

au public, qui appuyaient la justification du gouvernement pour la publication des décrets.

71. Les [notes explicatives du dernier décret d'urgence](#)⁶² faisaient état de faits qui laissaient entendre qu'avec le temps, le risque posé par l'introduction ou la propagation de la COVID-19 était moindre et que le besoin était donc devenu moins urgent et moins important :

- L'Omicron, le variant préoccupant dominant de la COVID-19 qui circulait au moment de la réception des plaintes, s'était avéré, au fil du temps, moins grave que les variants précédents, et les vaccins étaient toujours efficaces, surtout pour prévenir les conséquences graves.
- En avril 2022, la vague nationale d'Omicron avait atteint un sommet;
- La disponibilité des vaccins contre la COVID-19 au Canada et les niveaux élevés de couverture vaccinale parmi la population canadienne offraient une protection contre l'infection et les maladies graves;
- Les produits thérapeutiques servant à traiter les variants en circulation étaient efficaces et devenus de plus en plus accessibles;
- Les indicateurs de propagation et de gravité, dont le nombre de cas quotidiens, la positivité des tests en laboratoire et les signaux viraux dans les eaux usées, se stabilisaient et continuaient de baisser dans la plupart des régions.

72. D'autre part, les mêmes notes explicatives comprenaient également les faits suivants, qui laissaient entendre la nécessité continue de réduire « l'introduction et la propagation de la COVID-19 et de ses nouveaux variants au Canada, en plus de réduire le fardeau potentiel pour le système de soins de santé » :

- La COVID-19 est une maladie respiratoire grave et potentiellement mortelle, qui peut provoquer une maladie généralisée si elle n'est pas maîtrisée;
- De nombreux pays sont encore touchés par la transmission de la COVID-19 et les niveaux de couverture vaccinale varient. Ces facteurs peuvent mener à l'émergence de nouveaux variants préoccupants imprévisibles;
- Avec l'émergence du variant Omicron à la fin de novembre 2021, la positivité des tests de dépistage chez les voyageurs non vaccinés et entièrement vaccinés a augmenté, atteignant un sommet au début de janvier 2022;
- L'Omicron est un variant plus transmissible qui a entraîné de graves pressions sur les ressources de santé publique au Canada après son apparition;

⁶² *Id.*, [Note explicative](#).

- L'émergence inattendue de nouveaux variants préoccupants demeure une sérieuse préoccupation en matière de santé publique étant donné la possibilité d'une recrudescence des cas liés aux voyages et des cas domestiques au Canada à l'automne 2022;
- On constate encore un nombre relativement élevé de cas, une plus grande gravité et une plus forte demande pour le système de santé local dans certaines régions du Canada. Nous constatons également une augmentation de la propagation de plusieurs sous-lignées d'Omicron en proportion des cas déclarés au Canada.

73. Il était donc raisonnable pour l'ASPC d'être d'avis qu'il existait : i) un danger grave et imminent pour la santé publique au Canada, comme l'exige l'article 58 de la *Loi sur la mise en quarantaine* pour interdire ou assujettir à des conditions l'entrée au Canada, et ii) un besoin urgent et important de décrets d'urgence, et par conséquent de collecte de renseignements personnels. Malgré les indicateurs qui laissent entendre que l'impact du virus avait diminué au printemps 2022, les risques posés par la COVID-19 et ses variants ont continué de peser sur la santé publique du Canada, comme l'ont démontré les tendances historiques récentes.

Efficacité

74. En ce qui concerne le deuxième élément du critère en 4 parties, l'efficacité, nous avons examiné si la collecte de renseignements personnels effectuée en application des décrets d'urgence permettaient de répondre efficacement au besoin particulier susmentionné.
75. Rappelons que l'objectif des décrets d'urgence était la réduction du risque d'introduction et de propagation de la COVID-19 et de ses nouveaux variants au Canada, en vue de réduire le fardeau potentiel sur le système de soins de santé.
76. Pour atteindre cet objectif, les décrets d'urgence imposaient des exigences (qui ont évolué au fil du temps) à certains voyageurs ou à tous les voyageurs qui entraient au Canada. Ces exigences comprenaient des tests de dépistage de la COVID-19 avant l'arrivée, la mise en quarantaine et les tests après l'arrivée. Ces mesures étaient appuyées par des éléments de preuve faisant état de leur efficacité⁶³ pour réduire le risque d'introduction et de propagation de la COVID-19 : (i) en retardant l'entrée au pays de voyageurs ayant reçu un résultat positif, (ii) en permettant au voyageur et à toute

⁶³ [Stratégies prioritaires pour optimiser les tests et la quarantaine aux frontières du Canada](#), Comité consultatif d'experts sur les tests et le dépistage de la COVID-19, publié en mai 2021, pages 17 à 18 du PDF : « Selon la modélisation, des tests avant le départ et à l'arrivée sont susceptibles de réduire l'importation du SRAS-CoV-2 [...] Des études de modélisation indiquent qu'une quarantaine de 7 jours avec un test à la fin de la période de quarantaine peut être tout aussi efficace qu'une quarantaine de 14 jours sans test. »

autorité de santé publique avisée de prendre connaissance des cas actifs de COVID-19 et d'avoir recours à des stratégies d'atténuation des cas détectés à l'entrée ou après celle-ci⁶⁴, et (iii) en limitant les contacts entre les voyageurs récemment arrivés au pays, qui incubaient possiblement le virus, et les autres membres du public.

77. L'ASPC a expliqué que les vaccins, au moment de leur introduction, s'étaient avérés efficaces pour prévenir l'infection. Par conséquent, les voyageurs qui n'étaient pas entièrement vaccinés présentaient un risque accru d'importation de la COVID-19 au Canada, comparativement aux voyageurs entièrement vaccinés. L'ASPC a souligné que le taux de résultats positifs à la COVID-19 entre juillet et novembre 2021 chez les voyageurs internationaux entièrement vaccinés était considérablement inférieur à celui des voyageurs qui n'étaient pas entièrement vaccinés. Après l'émergence du variant Omicron à la fin de novembre 2021, l'écart sur le plan des taux de résultats positifs entre ces deux groupes de voyageurs s'est rétréci, mais le taux était tout de même de deux à quatre fois plus élevé pour le groupe de voyageurs qui n'étaient pas entièrement vaccinés. Cette tendance s'est maintenue jusqu'à la fin de mars 2022.
78. La collecte du statut vaccinal des personnes a permis de faire la distinction⁶⁵ entre les voyageurs entièrement vaccinés et ceux qui ne l'étaient pas, chacun étant assujéti à des exigences différentes à l'entrée et après l'entrée au pays, comme il est indiqué ci-dessus. De janvier 2022, date à laquelle le CPVP a reçu la première plainte contre les décrets d'urgence, à septembre 2022, date à laquelle le dernier décret d'urgence a expiré, les voyageurs qui n'étaient pas considérés comme étant entièrement vaccinés devaient se soumettre à un test de dépistage de la COVID-19 avant leur arrivée, à leur arrivée et après leur arrivée, et se mettre en quarantaine pendant 14 jours après leur entrée au Canada, tandis que les voyageurs entièrement vaccinés pouvaient entrer au

⁶⁴ Gazette du Canada, partie I, volume 156, numéro 28 : DÉCRETS, *LOI SUR LA MISE EN QUARANTAINE Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada*, C.P. 2022-836, publié le 25 juin 2022, [Note explicative – Situation de la COVID-19 au Canada](#) : « Le programme canadien de dépistage aux frontières a permis de détecter plus de 100 000 cas de COVID-19 chez les voyageurs internationaux à leur arrivée depuis sa mise en œuvre en février 2021. Les tests effectués avant et après l'arrivée contribuent à réduire la transmission secondaire dans les collectivités canadiennes. Il existe des preuves dans la littérature scientifique que chaque voyageur international infecté transmet le virus à au moins une autre personne. L'interruption de ces chaînes de transmission au moyen de tests à la frontière demeure une contribution importante à la réduction de la pression sur les systèmes de santé du Canada pendant les vagues successives de COVID-19 et à la protection des populations vulnérables du Canada. »

⁶⁵ Remarque : Au moment de l'entrée en vigueur initiale des exemptions de quarantaine pour les personnes entièrement vaccinées, les données disponibles et la documentation scientifique indiquaient que les vaccins contre la COVID-19 étaient efficaces pour prévenir l'infection et réduire la transmission. Consulter *Stratégies prioritaires pour optimiser les tests et la quarantaine aux frontières du Canada*, Comité consultatif d'experts sur les tests et le dépistage de la COVID-19, publié en mai 2021, pages 23 à 25 de la version PDF; et *Recommandations sur l'utilisation des vaccins contre la COVID-19*, Comité consultatif national de l'immunisation, publié le 28 mai 2021, [Efficacité potentielle et efficacité réelle](#).

Canada en grande partie sans restriction⁶⁶. Pour appliquer efficacement ces régimes disparates, il fallait recueillir le statut vaccinal de chaque voyageur.

79. Nous sommes d'avis que la collecte de renseignements sur le statut vaccinal était donc efficace, car elle permettait de mettre en quarantaine le groupe de voyageurs qui comportaient un risque accru d'être atteints de COVID-19 à l'arrivée au pays et, par conséquent, un risque accru de propager la maladie au Canada. Étant donné que les voyageurs non-vaccinés étaient également plus susceptibles de tomber gravement malades et de devoir être hospitalisés, le fait d'empêcher les étrangers non-vaccinés d'entrer au Canada et d'encourager les Canadiens à se faire vacciner afin d'éviter les exigences liées à la mise en quarantaine était aussi vraisemblablement une mesure efficace pour atténuer le fardeau sur le système de soins de santé dans l'ensemble.

Mesures portant moins atteinte à la vie privée

80. En ce qui concerne le troisième élément du critère en 4 parties, nous avons évalué si des mesures portant moins atteinte à la vie privée auraient pu atteindre l'objectif énoncé des décrets d'urgence de « réduire le risque d'introduction ou de propagation de la COVID-19 au Canada ». Dans ce contexte particulier et en fonction des préoccupations soulevées par les plaignants, l'évaluation comprend l'analyse des sous-questions suivantes :

- Les mesures auraient-elles été aussi efficaces et auraient-elles moins porté atteinte à la vie privée si les renseignements personnels avaient été recueillis par d'autres moyens (c.-à-d., autrement que par ArriveCAN)?
- Les mesures auraient-elles été aussi efficaces si moins de renseignements personnels avaient été recueillis (en particulier le statut vaccinal des personnes)?

Les mesures auraient-elles été aussi efficaces et auraient-elles moins porté atteinte à la vie privée si les renseignements personnels avaient été recueillis par d'autres moyens?

81. Premièrement, de nombreux plaignants ont exprimé leur frustration à l'égard de l'utilisation obligatoire d'ArriveCAN et du fait qu'on ne leur a pas donné la possibilité de déclarer les renseignements requis à un agent frontalier. Toutefois, la solution de rechange proposée par les plaignants **n'aurait pas « moins porté atteinte à la vie privée »**, car les voyageurs auraient été tenus de présenter en personne les mêmes renseignements qu'ils auraient communiqués à l'aide d'ArriveCAN. Les 2 scénarios auraient présenté la même atteinte à la vie privée.

⁶⁶ Comme il est précisé au paragraphe 2 du présent rapport, les voyageurs entièrement vaccinés ayant un droit d'entrée au Canada n'étaient plus tenus de se mettre en quarantaine à compter du 5 juillet 2021; par ailleurs, les exigences en matière de dépistage avant l'arrivée et les exigences supplémentaires après le passage à la frontière ont été supprimées pour les voyageurs entièrement vaccinés le 1er avril 2022.

82. De plus, les notes explicatives des décrets d'urgence datant de l'été 2021 laissent entendre qu'il aurait été difficile d'administrer efficacement les décrets, et donc de réduire le risque d'introduction de la COVID-19, sans ArriveCAN, compte tenu de l'efficacité marquée de l'application à faire la collecte des renseignements :

« Le gouvernement du Canada a remplacé les processus papier inefficaces aux points d'entrée du Canada par des moyens électroniques, notamment l'application et le site Web ArriveCAN, afin de réduire les risques pour la santé publique liés aux arriérés de voyageurs et de permettre aux responsables de la santé publique d'assurer la surveillance et le suivi en temps opportun des voyageurs qui entrent au Canada. Le nombre de voyageurs devrait augmenter de façon considérable au cours des prochains mois; toutefois, cette augmentation ne devrait pas dépasser la capacité d'ArriveCAN. Il n'y a donc pas de solution de rechange raisonnable à l'utilisation obligatoire croissante d'ArriveCAN pour permettre aux voyageurs de soumettre électroniquement les renseignements relatifs à la COVID-19 avant leur arrivée. »⁶⁷

83. Pour ces raisons, nous concluons que les mesures n'auraient pas moins porté atteinte à la vie privée ou été aussi efficaces si les renseignements avaient été recueillis autrement que par ArriveCAN.

Les mesures auraient-elles été aussi efficaces si moins de renseignements personnels avaient été recueillis?

84. Certains plaignants ont déclaré qu'ils étaient contrariés par la collecte obligatoire de leur statut vaccinal et l'utilisation de ces renseignements pour imposer des exigences d'entrée plus strictes aux personnes qui n'étaient pas entièrement vaccinées. Par conséquent, on a demandé au CPVP de déterminer si les mesures auraient pu être aussi efficaces s'il n'avait pas été obligatoire de fournir une preuve du statut vaccinal.

85. Certains plaignants ont proposé qu'une solution de rechange portant moins atteinte à la vie privée aurait pu être de permettre aux voyageurs de fournir une preuve de statut vaccinal *ou* le résultat d'un test de dépistage pour entrer au Canada (sans mise en quarantaine).

86. À cet égard, il convient de souligner qu'entre le 5 juillet 2021 et le 1^{er} avril 2022, les décrets d'urgence exigeaient aux voyageurs de fournir, à part certaines exceptions, une preuve de statut vaccinal et le résultat d'un test de dépistage de la COVID-19 avant l'arrivée comme condition d'entrée au pays sans mise en quarantaine. Comme il est mentionné au paragraphe 77 ci-dessus, les données de dépistage à la frontière de

⁶⁷Gazette du Canada, partie I, volume 155, numéro 33 : DÉCRETS, LOI SUR LA QUARANTAINE [Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada \(interdiction d'entrée au Canada en provenance d'un pays autre que les États-Unis\) C.P. 2021-824](#), publié le 6 juin 2021, Note explicative – Réponse du gouvernement du Canada à la pandémie de COVID-19.

l'ASPC indiquaient que lorsque les voyageurs vaccinés et non entièrement vaccinés devaient fournir un résultat négatif de test de dépistage avant l'arrivée afin d'entrer au Canada, les taux de résultats positifs aux tests de dépistage de la COVID-19 à l'arrivée pour les voyageurs entièrement vaccinés étaient constamment inférieurs à ceux des autres voyageurs. Le fait de permettre l'entrée au pays sans mise en quarantaine pour les voyageurs qui fournissaient seulement un résultat de dépistage avant l'arrivée aurait moins porté atteinte à la vie privée que le fait d'exiger le résultat de dépistage avant l'arrivée et la preuve de vaccination. Par contre, aucun élément probant n'indique que cela aurait été aussi efficace pour réduire les risques qu'un voyageur quelconque soit atteint de la COVID-19 (et ainsi risquer d'infecter d'autres personnes).

87. Cependant, à compter du 1^{er} avril 2022, les voyageurs internationaux entièrement vaccinés n'étaient plus tenus de subir des tests de dépistage avant l'arrivée, alors que l'exigence est demeurée en place pour les voyageurs non entièrement vaccinés. L'ASPC a déclaré au CPVP qu'à partir de cette date jusqu'à la fin des décrets d'urgence en septembre 2022, les taux de résultats positifs aux points d'entrée terrestres étaient relativement similaires entre les deux groupes de voyageurs. Pour les voyageurs arrivant au pays en avion, le taux de résultats positifs était, de manière constante, *supérieur* chez les voyageurs non testés entièrement vaccinés que chez les voyageurs testés non entièrement vaccinés⁶⁸. L'ASPC a souligné que cela est une indication de l'efficacité des tests de dépistage avant l'arrivée afin de réduire l'importation de la COVID-19 au Canada. Malgré ce taux supérieur de résultats positifs, l'ASPC a avisé le CPVP, dans une communication subséquente, qu'elle n'était pas en mesure de valider la proposition selon laquelle, à compter du 1^{er} avril 2022, les tests de dépistage avant l'arrivée, seuls, étaient *plus* efficaces pour réduire l'importation de la COVID-19 au Canada pour ce qui est des arrivées au pays en avion.
88. Nous sommes d'avis que le fait que l'ASPC recueillait et examinait des données sur l'efficacité des tests de dépistage avant l'arrivée, seuls, afin de réduire l'importation de la COVID-19 au Canada constitue une mesure positive – une fois qu'il a été établi qu'il n'était plus nécessaire d'exiger des tests de dépistage avant l'arrivée *et* la preuve de vaccination pour éviter la quarantaine.
89. Toutefois, l'ASPC n'a pas démontré au CPVP qu'elle a envisagé des solutions de rechange portant moins atteinte à la vie privée, comme donner aux voyageurs le choix de fournir un résultat de dépistage avant l'arrivée *ou* une preuve de vaccination afin d'entrer au pays sans mise en quarantaine, compte tenu de ses propres données selon lesquelles les tests de dépistage avant l'arrivée étaient efficaces pour réduire l'importation de la COVID-19 au Canada.

⁶⁸ [Données sur les mesures frontalières liées à la COVID-19 du Canada](#), page consultée le 29 mars 2023.

90. Quoi qu'il en soit, les notes explicatives des décrets d'urgence subséquents ont reconnu la diminution de l'efficacité⁶⁹ des vaccins dans la prévention des infections, mais ont également souligné la protection continue qu'ils offrent contre les maladies graves, permettant de protéger la santé des Canadiens et de réduire le fardeau sur le système de soins de santé :

« Les vaccins contre la COVID-19 sont efficaces pour prévenir les maladies graves, les hospitalisations et les décès causés par la COVID-19. Par rapport aux variants préoccupants antérieurs comme le Delta, 2 doses du vaccin ont diminué l'infection symptomatique et asymptomatique et pourraient donc réduire le risque de transmission du SRAS-CoV-2; toutefois, l'efficacité a varié selon le produit du vaccin contre la COVID-19 reçu et elle a diminué au fil du temps après la vaccination. [...] La série de vaccins primaires assure une certaine protection contre l'infection symptomatique ou asymptomatique contre Omicron et ses sous-lignées, mais pendant une durée modeste, tout en offrant une protection raisonnable contre la maladie grave. Une dose de rappel augmente la protection contre les maladies graves, ainsi que contre l'infection, mais la protection demeure inférieure à la protection contre les variants antérieurs comme le variant Delta. »⁷⁰

91. Comme susmentionné, l'article 4 de la *Loi sur la mise en quarantaine* est ainsi libellé : « La présente loi a pour objet la protection de la santé publique au moyen de mesures exhaustives visant à prévenir l'introduction et la propagation de maladies transmissibles ». Cette loi ne précise pas explicitement des objectifs élargis en matière de santé, comme l'atténuation du fardeau des maladies transmissibles sur le système de santé. En outre, les décrets d'urgence en vigueur dans les derniers mois étaient formulés de sorte que l'objectif était de réduire le risque d'importer des cas de l'extérieur du Canada « **réduisant ainsi** » la propagation de la COVID-19 et de ses nouveaux variants au Canada, en plus de réduire le fardeau potentiel sur le système de soins de santé. Cependant, l'ASPC estime que les « mesures exhaustives visant à prévenir l'introduction et la propagation de maladies transmissibles » incluent forcément des mesures visant à réduire la gravité ou l'impact d'une maladie introduite ou propagée au Canada, s'il est impossible d'empêcher son introduction ou sa propagation, et que l'absence de telles mesures serait contraire aux objectifs de la *Loi*. Ainsi, l'ASPC a fait valoir que le fait d'empêcher les personnes de tomber gravement malades et d'être hospitalisées en raison de l'introduction ou de la propagation d'une maladie transmissible au Canada, atténuant le fardeau connexe sur le système de soins de santé, est indispensable à l'objet de la *Loi sur la mise en quarantaine*.

⁶⁹ *Vaccin contre la COVID-19 : Guide canadien d'immunisation*, Comité consultatif national de l'immunisation, dernière mise à jour le 31 octobre 2022, [Efficacité contre la COVID-19 symptomatique](#).

⁷⁰ Gazette du Canada, partie I, volume 156, numéro 28 : DÉCRETS, LOI SUR LA QUARANTAINE *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada*, C.P. 2022-836, publié le 25 juin 2022, [Note explicative](#).

92. À l'appui de cette position interprétative, les messages du gouvernement fédéral à l'intention du public durant la pandémie indiquaient constamment que la couverture vaccinale accrue pour protéger la santé des Canadiens et atténuer le fardeau sur le système de soins de santé constituait un objectif global.
93. L'exigence continue de mise en quarantaine imposée aux personnes non entièrement vaccinées après le 1^{er} avril 2022 a vraisemblablement encouragé la vaccination. Nous reconnaissons ainsi, conformément à l'interprétation large ci-dessus de l'ASPC, qu'un objectif direct des décrets d'urgence étaient de « réduire le fardeau potentiel sur le système de soins de santé ». Nous sommes d'avis que le fait de permettre uniquement le dépistage avant l'arrivée à titre de solution de rechange à la preuve de vaccination en soi, quoiqu'il aurait pu s'agir d'une mesure portant moins atteinte à la vie privée, n'aurait pas été aussi efficace dans l'atteinte de cet objectif élargi, car cela n'aurait pas encouragé les personnes à se faire vacciner et n'aurait pas empêché les étrangers non vaccinés (avec un risque connexe accru de maladie grave et d'hospitalisation) d'entrer au Canada.
94. Toutefois, étant donné que l'ASPC n'a pas suffisamment démontré au CPVP qu'elle avait envisagé des solutions de rechange portant moins atteinte à la vie privée, et compte tenu du manque de clarté à l'égard de la communication de la portée des objectifs, **nous avons recommandé** à l'ASPC, si elle envisage des collectes obligatoires similaires pour faire face à une pandémie à l'avenir, d'examiner et de documenter précisément son évaluation de solutions de rechange portant moins atteinte à la vie privée par rapport à des objectifs clairement délimités. En outre, si la *Loi sur la mise en quarantaine* faisait éventuellement l'objet d'un examen après la pandémie, nous inviterions le Parlement à envisager explicitement de clarifier la portée de l'objet de la *Loi sur la mise en quarantaine*.
95. L'ASPC s'est engagée à mettre en œuvre la recommandation d'étudier des solutions de rechange portant moins atteinte à la vie privée et a confirmé qu'elle tiendrait compte des commentaires ci-dessus du CPVP si la *Loi sur la mise en quarantaine* faisait l'objet d'un examen.

Proportionnalité

96. En ce qui concerne le quatrième élément du critère en 4 parties, pour établir si l'atteinte à la vie privée est proportionnelle au besoin, nous avons analysé si les répercussions potentielles sur les voyageurs étaient proportionnelles aux avantages qui auraient découlé de la collecte de leurs renseignements personnels.
97. Dans le cadre de l'administration des décrets d'urgence, l'ASFC et l'ASPC ont recueilli un éventail de renseignements personnels (en plus des renseignements généralement recueillis par l'ASFC lorsqu'un voyageur franchit la frontière), dont des renseignements qu'un bon nombre de personnes considèrent comme particulièrement sensibles, comme des renseignements médicaux (statut vaccinal et résultats de test de dépistage à la COVID-19) et le lieu de quarantaine des voyageurs. Certains plaignants ont été

particulièrement contrariés par la collecte de leurs renseignements sur la vaccination. Cette atteinte à la vie privée doit être évaluée par rapport aux avantages de la collecte de renseignements en application des décrets d'urgence.

98. Dans ce cas-ci, l'entrée de voyageurs au Canada constituait un risque d'importation de la COVID-19 au pays, y compris de nouveaux variants potentiels préoccupants. Durant la période où les voyageurs vaccinés devaient également fournir les résultats de tests de dépistage à la COVID-19 avant l'arrivée, mais n'étaient pas obligés de se mettre en quarantaine, les dépistages de l'ASPC à la frontière démontraient constamment que les voyageurs non entièrement vaccinés étaient au moins de 2 à 4 fois plus susceptibles de recevoir un résultat positif à la COVID-19. Nous sommes d'avis que le fait de diminuer le risque de propagation de la COVID-19 au Canada en obligeant les voyageurs non entièrement vaccinés à se mettre en quarantaine s'est traduit par de nets avantages pour les Canadiens.
99. Durant les six derniers mois pendant lesquels les décrets d'urgence étaient en vigueur, après que l'ASPC avait conclu que les tests de dépistage avant l'arrivée n'étaient plus nécessaires pour les voyageurs vaccinés, la proportionnalité de la mesure qui visait à continuer d'obliger les voyageurs ayant fait un test de dépistage avant l'arrivée de fournir également une preuve de vaccination (sinon de devoir se mettre en quarantaine) était moins claire, compte tenu des données indiquant l'efficacité des tests de dépistage avant l'arrivée à partir de ce moment-là. Néanmoins, les personnes qui auraient été encouragées à se faire vacciner en raison des mesures de mise en quarantaine ont tiré profit de la protection avérée contre la maladie grave que procuraient les vaccins, et le système de soins de santé a vraisemblablement tiré profit du risque réduit d'hospitalisation de personnes vaccinées. Par conséquent, nous estimons que les avantages pour les Canadiens en raison de la collecte de renseignements personnels en application des décrets d'urgence étaient proportionnels à l'atteinte à la vie privée des voyageurs qui ont communiqué leurs renseignements personnels connexes.

Conclusion

100. En résumé, nous avons conclu que la collecte, l'utilisation, la communication, la conservation et le retrait de renseignements par l'ASFC et par l'ASPC, aux fins de l'administration et de l'exécution des décrets d'urgence, étaient conformes à la *Loi*, et que toutes les plaintes connexes étaient donc **non fondées**.
101. Bien que cela ne soit pas exigé au titre de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, nous avons aussi évalué la nécessité et la proportionnalité de la collecte obligatoire du statut vaccinal par l'ASFC et l'ASPC en application des décrets d'urgence. Nous avons conclu que, dans l'ensemble, la collecte de renseignements personnels par l'ASFC et l'ASPC dans le cadre des décrets d'urgence était nécessaire et proportionnelle. Toutefois, nous avons cerné des lacunes dans l'évaluation par l'ASPC de solutions de rechange portant moins atteinte à la vie privée, ainsi que des questions connexes en ce qui a trait à la clarté des objectifs, durant les six derniers mois lors desquels les décrets étaient en vigueur.

102. Étant donné les éléments probants selon lesquels la vaccination continuait de réduire le risque de maladie grave chez les personnes infectées, ainsi que le fardeau connexe sur le système de soins de santé, nous avons conclu que la collecte obligatoire du statut vaccinal a donc contribué à l'objectif élargi de réduire le fardeau sur le système de soins de santé. L'ASPC a souligné que cet objectif élargi était forcément inclus dans l'objet à l'article 4 de la *Loi sur la mise en quarantaine*. Nous avons donc finalement conclu que la collecte de renseignements personnels en application des décrets d'urgence respectait le critère de nécessité et de proportionnalité.
103. Néanmoins, étant donné que l'ASPC n'a pas suffisamment démontré au CPVP qu'elle avait envisagé des mesures portant moins atteinte à la vie privée, et compte tenu du manque de clarté à l'égard de la communication de la portée des objectifs, **nous avons recommandé** à l'ASPC, si elle envisage des collectes obligatoires similaires pour faire face à une pandémie à l'avenir, d'examiner et de documenter précisément son évaluation de solutions de rechange portant moins atteinte à la vie privée par rapport à des objectifs clairement délimités. En outre, si la *Loi sur la mise en quarantaine* faisait éventuellement l'objet d'un examen après la pandémie, nous inviterions le Parlement à envisager explicitement de clarifier la portée de l'objet de la *Loi sur la mise en quarantaine*.
104. L'ASPC s'est engagée à mettre en œuvre la recommandation ci-dessus d'étudier des solutions de rechange portant moins atteinte à la vie privée et a confirmé qu'elle tiendrait compte des commentaires ci-dessus du CPVP si la *Loi sur la mise en quarantaine* faisait l'objet d'un examen.

Enquête sur les exigences relatives à l'attestation de vaccination contre la COVID-19 établies par le Conseil du Trésor du Canada pour les employés de l'administration publique centrale

Plaintes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

Le 29 mai 2023

Description

Nous avons examiné les exigences relatives à l'attestation de vaccination établies en réponse à la pandémie de COVID-19 par le Conseil du Trésor du Canada pour les employés de l'administration publique centrale. Notre objectif était d'établir si ces exigences étaient conformes aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (la *Loi*) en matière de transparence ainsi que de collecte, d'utilisation et de communication des renseignements personnels. Nous avons également examiné la nécessité et la proportionnalité des mesures établies en fonction du contexte.

Points à retenir

- La *Loi sur la gestion des finances publiques* et la partie II du *Code canadien du travail* conféraient aux institutions fédérales le pouvoir de recueillir des renseignements sur le statut vaccinal contre la COVID-19 des employés; dans l'ensemble, l'utilisation et la communication de ces renseignements étaient conformes aux fins de la collecte de ces derniers.
- Conformément au paragraphe 11(1) de la *Loi*, les fichiers de renseignements personnels (FRP) et les catégories de renseignements personnels qui ne sont pas versés dans des FRP doivent être publiés dans un répertoire accessible au public qui est mis à jour au moins une fois par an. Dans les cas où des renseignements personnels relevant d'une institution fédérale ont été conservés depuis plus d'un an sans qu'aucune mise à jour n'ait été apportée au répertoire, cela constitue une preuve que l'institution ne s'est pas conformée à l'article 11 de la *Loi*.
- Bien que le respect du principe de nécessité et de proportionnalité des mesures ne constitue pas actuellement une obligation au titre de la *Loi*, limiter la collecte de renseignements personnels à ceux qui sont strictement nécessaires est une obligation prévue par la *Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée* du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT). Nous avons cerné des lacunes à cet

égard dans l'évaluation et les documents du SCT, mais nous avons constaté que, dans les circonstances, la collecte découlant des mesures mises en place par les institutions selon les directives du SCT était nécessaire, efficace et proportionnelle.

- Afin de fournir aux Canadiennes et aux Canadiens l'assurance que leur droit à la vie privée est protégé, les institutions devraient, de manière structurée, évaluer la nécessité et la proportionnalité des mesures mises en place dans le cadre de programmes susceptibles de porter atteinte à la vie privée, consigner cette évaluation dans leurs dossiers, tout en tenant compte d'autres mesures qui pourraient constituer une ingérence moins importante dans la vie privée.

Rapport de conclusions

Table des matières

Vue d'ensemble.....	4
Contexte.....	6
Juridiction	8
Méthodologie.....	8
Analyse	8
Première question en litige : Les renseignements recueillis par les institutions avaient-ils un lien direct avec leurs programmes ou leurs activités, comme l'exige la <i>Loi</i> ?.....	8
Deuxième question en litige : Les institutions ont-elles respecté les exigences de la <i>Loi</i> en matière de transparence?.....	12
Troisième question en litige : La communication des renseignements personnels recueillis en vertu de la Politique était-elle autorisée en vertu de l'article 8 de la <i>Loi</i> ?.....	13
Autre	15
Les renseignements recueillis étaient-ils nécessaires et proportionnels?.....	15
Recommandations	22
Conclusion	23
Annexe 1 – Liste des renseignements recueillis dans le SSAV-GC.....	24

Vue d'ensemble

À la suite de l'annonce faite par le gouvernement du Canada en octobre 2021 selon laquelle les employés de l'administration publique centrale (APC) seraient tenus d'être entièrement vaccinés contre la COVID-19 et d'attester de leur statut vaccinal, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (CPVP) a reçu 40 plaintes contre 19 institutions de l'APC. Ces institutions sont les suivantes : Agence des services frontaliers du Canada; Agence spatiale canadienne; Service correctionnel du Canada; Emploi et Développement social Canada / Service Canada; Ministère des Finances Canada; Pêches et Océans Canada; Santé Canada; Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada; Services aux Autochtones Canada; Innovation, Sciences et Développement économique Canada; Justice Canada; Défense nationale; Agence de santé publique du Canada; Sécurité publique Canada; Services publics et Approvisionnement Canada; Gendarmerie royale du Canada; Services partagés Canada; Statistique Canada; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Le CPVP a reçu des plaintes supplémentaires contre des employeurs distincts; ces plaintes seront traitées dans des rapports indépendants. Les exigences à l'égard de la vaccination obligatoire et de l'attestation du statut vaccinal pour les employés de l'APC ont été établies par le Conseil du Trésor du Canada dans la [Politique sur la vaccination contre la COVID-19 applicable à l'administration publique centrale, y compris à la Gendarmerie royale du Canada \(ci-après, la Politique\)](#). La Politique a été suspendue le 20 juin 2022.

Les principales allégations des plaignants étaient que la collecte de renseignements relatifs au statut vaccinal des employés et, dans certains cas, à leurs croyances religieuses ou à leurs antécédents médicaux, à l'appui d'une demande de mesure d'adaptation pour être exempté des exigences de la Politique, était déraisonnable. Après enquête et analyses, nous avons constaté que la collecte de renseignements personnels par les institutions en vertu de la Politique était conforme à l'exigence de l'article 4 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (ci-après, la *Loi*), car elle était directement liée aux programmes ou activités de fonctionnement d'une institution, à savoir les attributions du en matière de santé et de sécurité en tant qu'employeur pendant une situation d'urgence nationale résultant de la pandémie de COVID-19.

Certains plaignants ont également formulé des allégations concernant la transparence et la divulgation accidentelle inappropriée de renseignements personnels, soit en relation avec le Système de suivi pour l'attestation à la vaccination du gouvernement du Canada (SSAV-GC) géré par le SCT et utilisé pour recueillir les attestations de vaccination, soit en relation avec le traitement des renseignements personnels propre aux différentes institutions.

En ce qui concerne la transparence, nous n'avons constaté aucune infraction au paragraphe 5 (2) de la *Loi*, qui exige que les individus soient informés des fins de la collecte de leurs renseignements personnels. Nous avons cependant constaté que le SCT a contrevenu au paragraphe 11 (1) de la *Loi* en ne mettant pas à jour son répertoire de renseignements personnels afin de rendre compte des renseignements recueillis conformément à la Politique

dans l'année suivant le début de la collecte. Il convient toutefois de noter que le SCT a maintenant publié une description du Fichier de renseignements personnels découlant de son programme d'attestation de vaccination contre la COVID-19 et de dépistage en milieu de travail.

Nous n'avons pas non plus constaté d'éléments indiquant une infraction, à un niveau systémique, des dispositions de la *Loi* relatives à la communication des renseignements personnels (c'est-à-dire l'article 8), en ce qui concerne le SSAV-GC ou le traitement des renseignements personnels recueillis conformément à la Politique.

Notre enquête a également porté sur la nécessité et la proportionnalité de la totalité des aspects de la Politique pour atteindre les objectifs poursuivis par celle-ci. La « nécessité » n'est pas une exigence légale découlant de la *Loi*. Cette dernière exige un seuil moins élevé : la collecte de renseignements personnels se limite qu'à ceux qui « se rapporte directement à » un programme ou une activité. Mais la « nécessité » est un principe clé de la protection de la vie privée qui est intégré dans la législation sur la protection de la vie privée de nombreuses juridictions, y compris dans celles de plusieurs provinces canadiennes.

En mai 2021, les commissaires fédéral, provinciaux et territoriaux à la protection de la vie privée ont recommandé dans une [déclaration commune](#) que les gouvernements et les entreprises tiennent compte des principes de nécessité, d'efficacité et de proportionnalité en ce qui concerne la mise en place d'une obligation vaccinale. La [Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée](#) du SCT exige que les institutions limitent la collecte de renseignements personnels aux renseignements qui sont manifestement nécessaires aux programmes ou aux activités de l'institution. Ces dispositions et considérations connexes reflètent les attentes élevées des Canadiennes et des Canadiens en matière de protection de la vie privée et contribuent à leur respect.

En avril 2020, le CPVP a publié un [Cadre pour l'évaluation par le gouvernement du Canada des initiatives en réponse à la COVID-19 ayant une incidence importante sur la vie privée](#) (le Cadre). Le CPVP a communiqué ce Cadre aux institutions gouvernementales dans le but de définir les principes clés de protection de la vie privée, y compris la nécessité et la proportionnalité, qui devraient être pris en compte dans l'évaluation de toute mesure de lutte contre la COVID-19 susceptible d'avoir une incidence sur la vie privée des Canadiennes et des Canadiens.

Par conséquent, compte tenu de leur importance, notamment dans le contexte des mesures envisagées pour faire face à la crise de santé publique – qui pourraient porter atteinte à la vie privée –, nous avons examiné si les collectes prévues par la Politique étaient nécessaires et proportionnelles. Bien sûr, notre examen a été effectué en reconnaissant que, comme l'indique le Cadre du CPVP, l'urgence de limiter la propagation du virus représentait un défi de taille pour le gouvernement et pour les autorités de santé publique; que la crise liée à la COVID-19 évoluait rapidement et qu'elle requérait des interventions rapides et efficaces pour répondre à des besoins en santé publique hors du commun.

Après un examen attentif, nous avons établi que, même si les réponses du SCT à certaines de nos questions auraient pu et auraient dû être plus complètes et plus transparentes, compte tenu des circonstances de son élaboration et de sa mise en œuvre, la Politique dans son ensemble était nécessaire et proportionnée. Notre constat est fondé sur la situation d'urgence et le rôle central du SCT et des fonctionnaires fédéraux dans le soutien de la réponse du gouvernement fédéral à la pandémie, y compris la protection de la santé et de la sécurité des Canadiennes et des Canadiens et la création de services gouvernementaux et publics importants et souvent essentiels pendant cette crise sanitaire sans précédent.

En ce qui concerne l'argument des plaignants selon lequel chaque ministère aurait dû pouvoir adopter des politiques différentes afin d'exempter les employés en télétravail des exigences en matière de vaccination, nous reconnaissons qu'il était nécessaire et prudent pour le SCT de conserver la possibilité et la flexibilité d'exiger la présence sur place de ses employés à court préavis (y compris des employés qui travaillaient régulièrement à domicile pendant la pandémie), afin de faire face aux urgences et aux situations imprévues pendant la pandémie. Nous constatons en outre que, dans le contexte d'évolution rapide de la pandémie en particulier, il aurait été impossible pour le SCT ou pour chaque sous-ministre d'établir des politiques différentes pour chacune des institutions du gouvernement fédéral¹.

Étant donné l'importance de la question, nous avons recommandé au SCT d'évaluer toute mesure de vaccination envisagée en utilisant le critère en 4 éléments décrit dans le présent rapport, avant toute décision éventuelle de rétablir une partie ou la totalité des exigences de la Politique. Nous regrettons que le SCT ait refusé de mettre en œuvre cette recommandation qui, selon nous, est conforme à la politique du SCT sur la préparation des évaluations des facteurs relatifs à la vie privée. À plus forte raison, cette approche est éprouvée, efficace et performante et permet de garantir que les considérations de nécessité et de proportionnalité sont intégrées dès le départ dans un programme afin d'optimiser la protection du droit à la vie privée des Canadiennes et des Canadiens. Nous réitérons cette recommandation dans ce rapport final et demandons au SCT de reconsidérer sa réponse.

Nous prenons note de l'engagement du SCT à respecter ses obligations en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et des instruments de politique connexes et nous rappelons au SCT que ces instruments de politique exigent la préparation d'une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée qui permettrait d'évaluer la nécessité et la proportionnalité de toute mesure susceptible de porter atteinte à la vie privée.

Contexte

1. Le 6 octobre 2021, [le gouvernement du Canada a annoncé](#) que tous les fonctionnaires de l'APC devaient attester être entièrement vaccinés contre la COVID-19 ou être mis en congé sans solde, à moins que des mesures d'adaptation ne soient prises pour des

¹ Voir *Lavergne-Poitrans c. Canada* (Procureur général), 2021 CF 1232 au paragraphe 101.

raisons médicales ou sur la base d'un motif de distinction illicite. Ces exigences à l'égard des employés de l'APC ont été établies par le Conseil du Trésor du Canada en vertu de la [Politique sur la vaccination contre la COVID-19 applicable à l'administration publique centrale, y compris à la Gendarmerie royale du Canada](#) (ci-après la Politique). Les Forces armées canadiennes et d'autres employeurs distincts de la fonction publique fédérale ont été invités à mettre en œuvre des politiques sensiblement similaires à l'égard de leurs employés. Les plaintes contre ces employeurs distincts seront traitées dans des rapports de conclusions indépendants.

2. Selon cette Politique, tous les employés², qu'ils travaillent à distance ou dans un bureau du gouvernement, étaient tenus d'attester de leur statut vaccinal auprès de leurs institutions respectives et, si cela était justifié, de demander des mesures d'adaptation. La non-communication de son statut vaccinal entraînait la mise en congé sans solde de l'employé. Les employés n'ayant pas été vaccinés après un délai de grâce ou dont la demande de mesure d'adaptation a été refusée ont subi les mêmes conséquences.
3. La Politique énumère 3 objectifs distincts, tous liés à la protection de la santé et de la sécurité des employés. Ces objectifs sont :
 - a. « Prendre toutes les précautions raisonnables, dans les circonstances, pour la protection de la santé et sécurité des employés. La vaccination est un élément clé dans la protection des employés contre la COVID-19. »
 - b. « Améliorer le taux de vaccination au Canada des employés de l'administration publique centrale grâce à la vaccination contre la COVID-19. »
 - c. « Compte tenu que les exigences opérationnelles peuvent inclure une présence sur place *ad hoc*, tous les employés, y compris ceux qui travaillent à distance et en télétravail, doivent être entièrement vaccinés pour se protéger, protéger leurs collègues et leurs clients contre la COVID-19. »
4. Afin de recueillir les attestations de vaccination des employés de l'APC, les institutions gouvernementales devaient utiliser un système appelé Système de suivi pour l'attestation à la vaccination du gouvernement du Canada (« SSAV-GC »), mis au point par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (« SCT »). Le SSAV-GC est une plateforme Web qui se trouve sur le Portail d'applications du SCT.
5. De manière générale, les employés de l'APC présentaient leurs attestations de vaccination par le biais du SSAV-GC; sauf s'ils ne pouvaient pas le faire par voie électronique, auquel cas ils pouvaient utiliser des formulaires papier. Les formulaires papier étaient ensuite numérisés et téléchargés dans le SSAV-GC. Une liste des renseignements stockés dans le SSAV-GC se trouve à l'annexe 1 de ce rapport.

² Dans le contexte de cette enquête, le terme « employés » comprenait les individus employés au sein de l'APC ainsi que les candidats en cours de nomination à des postes au sein de l'APC.

6. Les renseignements complémentaires des employés ayant demandé des mesures d'adaptation par rapport aux exigences de la Politique ont été recueillis et conservés directement par le ministère d'origine de l'employé, plutôt que dans le SSAV-GC.
7. Selon la Politique, le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, un service du SCT, est tenu d'examiner si la Politique est toujours nécessaire, au moins tous les 6 mois, et de rapporter les résultats au président du Conseil du Trésor.
8. Le 14 juin 2022, [le gouvernement a annoncé](#) qu'à compter du 20 juin 2022, l'exigence en matière de vaccination pour l'APC serait suspendue. Cette annonce a fait suite à l'examen semestriel de la Politique par le Conseil du Trésor. Dans le cadre de cette annonce, le SCT a indiqué que : « Le gouvernement continuera de suivre de près les données scientifiques nationales et internationales, en particulier à l'approche de l'automne, afin d'évaluer la nécessité de prendre des mesures de santé publique supplémentaires, notamment la reprise éventuelle de la vaccination obligatoire. »

Juridiction

9. Plusieurs plaignants ont fait valoir que l'exigence de se faire vacciner et d'attester de son statut vaccinal constituait une violation de leurs droits garantis par la *Charte des droits et libertés* (la Charte) et que cette exigence était donc illégale. Toutefois, formuler des conclusions sur la conformité à la Charte ne fait pas partie du champ d'application du CPVP et par conséquent de la portée de l'analyse du présent rapport.

Méthodologie

10. Pour tirer ses conclusions à la suite de l'enquête, le CPVP a tenu compte des renseignements provenant des différentes institutions ainsi que du SCT, en tant qu'employeur officiel du personnel de l'APC en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Étant donné que les différentes institutions ont été chargées par le SCT, en vertu de la Politique, de recueillir auprès de leurs employés les renseignements relatifs à leur statut vaccinal contre la COVID-19 et aux demandes de mesure d'adaptation, en plus de chercher à obtenir des déclarations de la part de ces institutions, nous avons cherché à obtenir des déclarations de la part du SCT et nous sommes appuyés sur celles-ci de manière significative.

Analyse

Première question en litige : Les renseignements recueillis par les institutions avaient-ils un lien direct avec leurs programmes ou leurs activités, comme l'exige la *Loi*?

11. Nombre de plaignants allèguent que leurs institutions respectives, en application de la Politique, leur ont demandé de fournir, de manière obligatoire, des renseignements personnels relatifs à leur statut vaccinal contre la COVID-19 et, dans certains cas, à

leurs croyances religieuses ou à leurs antécédents médicaux, et que cette collecte représente une atteinte déraisonnable à leur droit à la vie privée.³

12. Conformément à l'article 4 de la *Loi*, les seuls renseignements personnels relatifs aux employés que peuvent recueillir les institutions fédérales sont ceux qui ont un lien direct avec leurs programmes ou leurs activités. Ces programmes ou activités sont normalement établis par une législation qui autorise le programme ou l'activité en question. L'article 4 n'exige pas qu'une collecte soit « nécessaire », mais simplement qu'il y ait « un lien direct, immédiat, sans intermédiaire entre les renseignements personnels des individus et les activités ou programmes du gouvernement. »⁴
13. Bien que certains plaignants aient allégué que leur statut vaccinal était recueilli sans leur consentement, il convient de noter que la *Loi* ne prévoit pas d'exigence générale pour les institutions d'obtenir le consentement des individus pour la collecte de leurs renseignements personnels.
14. Le SCT a indiqué que l'autorité légale pour la collecte de renseignements personnels en vertu de la Politique découle des articles 7 et 11.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*. Ces articles de la *LGFP* concèdent au Conseil du Trésor l'autorité pour agir au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada à l'égard de la gestion des ressources humaines de l'APC fédérale, notamment la détermination des conditions d'emploi. Le Conseil du Trésor peut, dans l'exercice de ses attributions en matière de gestion des ressources humaines, régir « toute autre question, notamment les conditions de travail non prévues de façon expresse par [l'article 11.1 de la *LGFP*], dans la mesure où il l'estime nécessaire à la bonne gestion des ressources humaines de la fonction publique. »
15. En outre, nous tenons à souligner que, conformément à l'article 124 du *Code canadien du travail*, partie II, chaque institution fédérale « veille à la protection de ses employés en matière de santé et de sécurité au travail. » Le paragraphe 3.1.1 de la Politique précise que l'un des objectifs de celle-ci est de : « Prendre toutes les précautions raisonnables, dans les circonstances, pour la protection de la santé et sécurité des employés. La vaccination est un élément clé dans la protection des employés contre la COVID-19. »

³ En ce qui concerne la collecte, certains plaignants ont également soulevé que le SCT n'avait pas effectué d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée (« EFVP ») avant la collecte, comme l'exige la [Directive sur l'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée du SCT. Bien que cette allégation ne relève pas de la Loi sur la protection des renseignements personnels et que nous ne l'ayons pas examinée en profondeur, le SCT a indiqué au CPVP que, dans ce cas, il avait reporté l'exigence relative à l'EFVP, pour qu'elle soit effectuée avant la mise en œuvre du programme, s'autorisant ainsi une prolongation jusqu'au 2 mai 2022. Le 26 avril 2022, le SCT a soumis à au CPVP une EFVP complète axée sur la mise en œuvre connexe du SSAV-GC et des Systèmes d'attestation de tests de dépistage rapide \(SATDR\).](#)

⁴ Union of Canadian Correctional Officers/Syndicat des Agents Correctionnels du Canada, Confédération des Syndicats Nationaux CSN (UCCO-SACC-CSN) c. Canada (Procureur général), 2016 CF 1289 au paragraphe 141, confirmé par 2019 CAF 212.

16. Afin d'appuyer cette Politique, le SCT a présenté des éléments probants émanant de l'Agence de santé publique du Canada, datant d'août 2021 et démontrant, entre autres, que :
- Le variant Delta de la COVID-19, qui devenait le plus répandu à l'époque, était plus transmissible que les variants précédents et risquait d'entraîner davantage d'hospitalisations et de décès lors de la quatrième vague de cette pandémie mondiale, au Canada;
 - Les vaccins approuvés contre la COVID-19 étaient très efficaces pour prévenir les maladies graves, les hospitalisations et les décès dus à la COVID-19;
 - Les vaccins approuvés contre la COVID-19 ont également démontré une certaine efficacité pour prévenir les éclosions et la transmission du virus, bien que des recherches supplémentaires soient nécessaires pour déterminer leur niveau d'efficacité contre le variant Delta.
17. Sur la base de ces éléments de preuve, nous sommes convaincus que, lors de la mise en place de la Politique, la collecte de renseignements relatifs au statut vaccinal des employés par les institutions assujetties à la Politique était directement liée aux attributions de ces institutions de mettre en œuvre les politiques du SCT visant à assurer la santé et la sécurité des employés sur leur lieu de travail.
18. La Politique relevait de l'autorité légale du SCT de fixer les conditions de travail des employés de l'APC, y compris les mesures relatives à la santé et la sécurité. En outre, nous sommes convaincus que le fait de connaître le statut vaccinal des employés était positivement et immédiatement lié à la garantie de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail. L'Agence de santé publique du Canada a démontré que les vaccins étaient efficaces pour prévenir les maladies graves et la transmission et que la COVID-19 continuait à poser des risques sérieux au moment où la Politique a été mise en place.
19. Comme indiqué ci-dessus, le 14 juin 2022, le SCT a suspendu l'exigence en matière de vaccination prévue par la Politique après avoir procédé à son examen, à la lumière de l'évolution de la situation sanitaire. Le SCT a indiqué que : « Le gouvernement continuera de suivre de près les données scientifiques nationales et internationales, en particulier à l'approche de l'automne, afin d'évaluer la nécessité de prendre des mesures de santé publique supplémentaires, notamment la reprise éventuelle de la vaccination obligatoire. » Dans ce contexte, nous tenons à souligner que ce processus d'examen, et les futurs examens périodiques dans le cas où les exigences de la Politique seraient réintroduites, sont essentiels pour garantir que toute collecte de renseignements personnels future respecte le critère d'un lien direct avec les programmes ou activités (dans ce cas, pour garantir la santé et la sécurité au travail).
20. La Politique permet également aux employés de demander des mesures d'adaptation à l'exigence d'être entièrement vaccinés, « en raison d'une contre-indication médicale

certifiée, de la religion ou d'un autre motif de distinction illicite prévu par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. »⁵

21. Le paragraphe 4.3.4 de la Politique indique que, pour obtenir une mesure d'adaptation, les employés sont tenus de fournir « à leur gestionnaire les renseignements complets et exacts nécessaires pour déterminer les mesures d'adaptation appropriées, y compris les renseignements sur les limitations, les restrictions pertinentes et s'ils sont partiellement vaccinés ».
22. La [Directive sur l'obligation de prendre des mesures d'adaptation](#) du Conseil du Trésor précise en outre que les « personnes employées » ont la responsabilité de : « fournir l'information nécessaire pour permettre à leur gestionnaire de déterminer les mesures d'adaptation appropriées, y compris des renseignements sur leurs limites et leurs restrictions » (paragraphe 4.3.2) et « coopérer et collaborer de bonne foi avec les représentants de leur organisation pour trouver un ou des moyens de répondre aux besoins en question, tout en tenant compte des questions de santé, de sécurité et de coût » (paragraphe 4.3.3).
23. Nous sommes d'avis que la collecte de renseignements personnels pour évaluer une demande de mesure d'adaptation en vertu de la Politique est directement liée aux attributions d'une institution gouvernementale visant à éviter de discriminer les employés en raison de motifs de distinction illicites, conformément à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*⁶. Intrinsèquement, le fait d'évaluer si la demande de mesure d'adaptation d'un individu est à bon droit un motif de distinction illicite comprend la collecte de renseignements hautement sensibles comme des problèmes de santé ou des croyances religieuses. Il existe un lien immédiat et direct entre la responsabilité d'éviter la discrimination et la collecte de renseignements auprès des employés pour justifier leur demande de mesure d'adaptation sur la base de l'un de ces motifs. En effet, il est difficile d'envisager qu'une institution gouvernementale puisse prendre une décision concernant une demande de mesure d'adaptation sans avoir accès à des renseignements complémentaires sur la nature de la situation de l'employé, y compris, dans certains cas, des détails intimes.
24. À la lumière de ce qui précède, nous concluons que les collectes requises en vertu de la Politique étaient directement liées à des programmes ou à des activités existants, à savoir : (i) les attributions du SCT en tant qu'employeur; (ii) pour les institutions assujetties à la Politique, les activités liées à leurs services internes et aux ressources humaines. Nous n'avons trouvé aucun cas de collecte de renseignements qui ne soit pas directement lié à l'application de la Politique. Par conséquent, nous estimons que les allégations relatives à cette question **ne sont pas fondées**.

⁵ Section 3.2.1 de la Politique.

⁶ *Loi canadienne sur les droits de la personne* (L.R.C., 1985, ch. H-6), articles 7, 10, 15.

Deuxième question en litige : Les institutions ont-elles respecté les exigences de la *Loi* en matière de transparence?

25. Certains plaignants ont allégué ne pas avoir été informés par leurs institutions de la manière dont les renseignements relatifs à leur statut vaccinal contre la COVID-19 seraient utilisés une fois recueillis. Certains plaignants ont également affirmé que le SCT a omis de publier une description du « fichier de renseignements personnels central du SCT (en cours d'élaboration) », mentionné dans l'énoncé de confidentialité du SSAV-GC, avant de recueillir les attestations de vaccination des employés, ce qui les a empêchés de comprendre quels renseignements étaient recueillis.
26. Le paragraphe 5(2) de la *Loi* exige que les individus soient informés des fins auxquelles leurs renseignements personnels sont recueillis dans certaines circonstances; tandis que l'article 11 de la *Loi* exige que le SCT « fasse publier », selon une périodicité au moins annuelle, un répertoire des fichiers de renseignements personnels (FRP) décrivant chaque FRP et comprenant certains éléments précisés.
27. En ce qui concerne la conformité au paragraphe 5(2), l'énoncé de confidentialité qui a été présenté aux employés lorsqu'ils ont fourni leur statut vaccinal par le biais du SSAV-GC, et mentionné sur les formulaires papier ou électroniques pour ceux qui n'ont pas pu utiliser le SSAV-GC, décrit l'objet de la collecte, comme l'exige le paragraphe 5(2). Plus précisément, les renseignements suivants ont été inclus dans l'avis de confidentialité du SSAV-GC, en octobre 2021 :
- Les renseignements personnels recueillis serviront à confirmer votre statut vaccinal et à examiner les demandes de mesures d'adaptation pour les personnes qui ne sont pas en mesure de se faire vacciner. Les renseignements personnels serviront conjointement avec d'autres mesures préventives contre la COVID-19, notamment le dépistage rapide, pour déterminer si vous obtiendrez l'accès sur place au lieu de travail et pour déterminer si vous pouvez vous présenter au travail en personne ou à distance. Vos renseignements personnels seront également utilisés par votre organisation et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) pour surveiller et rendre compte de l'incidence générale de la COVID-19 et de la conformité au programme de vaccination aussi bien au sein de l'organisation que pour l'administration publique centrale, comme énoncé dans les fichiers de renseignements personnels ordinaires POE 907 (Santé et sécurité au travail).
28. Les renseignements fournis dans l'avis de confidentialité du SSAV-GC, en concomitance avec la Politique elle-même, qui était facilement accessible sur le site Web du gouvernement du Canada, sont raisonnables et suffisants pour permettre aux employés de comprendre les fins auxquelles leurs renseignements sont recueillis et, par conséquent, nous ne constatons pas d'infraction au paragraphe 5(2).
29. En ce qui concerne la conformité à l'article 11, le paragraphe 11(1) de la *Loi* exige que le SCT fasse publier selon une périodicité au moins annuelle, un répertoire de tous les FRP et de toutes les catégories de renseignements personnels qui ne sont pas versés

dans des FRP⁷ qui sont sous le contrôle de toute institution gouvernementale. Le répertoire doit décrire les FRP et les catégories de renseignements en plus d'énoncer obligatoirement certains éléments concernant les catégories, comme l'institution qui contrôle les renseignements et, dans le cas des renseignements utilisés à des fins administratives, quelles sont ces fins et les normes de conservation et d'élimination qui s'appliquent aux renseignements en question.⁸

30. La collecte des attestations de vaccination a commencé en octobre 2021. Nous nous attendions donc à ce que la mise à jour du répertoire soit effectuée avant que les renseignements personnels en question soient sous le contrôle des institutions gouvernementales depuis plus d'une année. Le SCT n'a inclus au répertoire des FRP⁹ la description du FRP découlant du programme d'attestation de vaccination contre la COVID-19 et de dépistage en milieu de travail que le 22 décembre 2022.
31. Le fait que la collecte de renseignements personnels d'employés effectuée dans le cadre de l'application de la Politique n'ait pas été inscrite au répertoire de FRP du SCT pendant bien plus d'un an prouve que le SCT n'a pas respecté l'article 11.
32. Dans cas-ci, la majorité de l'information qui aurait dû figurer au répertoire était présente dans l'énoncé de confidentialité dont nous avons fait mention plus haut. Cela dit, l'énoncé ne comprenait pas d'information concernant les normes de conservation et d'élimination applicables aux renseignements personnels du fichier – élément obligatoire selon l'article 11(1) de la *Loi*.
33. Étant donné que l'exigence du paragraphe 11(1) n'a pas été respectée et que le SCT a subséquemment publié la description du FRP, nous estimons que les plaintes à l'égard de la transparence concernant les FRP **sont fondées et résolues**.

Troisième question en litige : La communication des renseignements personnels recueillis en vertu de la Politique était-elle autorisée en vertu de l'article 8 de la *Loi*?

34. Le paragraphe 8(1) de la *Loi* prévoit que les renseignements personnels qui relèvent d'une institution ne peuvent être communiqués, à défaut du consentement de l'individu qu'ils concernent, que conformément aux dispositions du paragraphe 8(2). L'alinéa 8(2) autorise la communication des renseignements personnels « aux fins

⁷ Selon [l'article 10](#) de la *Loi*, une institution fédérale veille à ce que soient versés dans des fichiers de renseignements personnels tous les renseignements personnels qui relèvent de son institution et qui : a) ont été, sont ou peuvent être utilisés à des fins administratives; b) sont marqués de façon à pouvoir être retrouvés par référence au nom d'un individu ou à un numéro, symbole ou autre indication identificatrice propre à cet individu.

⁸ Vous trouverez le texte complet de l'article 11 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sur le [Site Web de la législation \(Justice\)](#).

⁹ Vous trouverez une description sur le site Web [Sources de renseignements du gouvernement fédéral et sur les fonctionnaires fédéraux \(Info Source\) : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada](#).

auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins ».

35. Certains plaignants ont allégué qu'il y avait eu une communication inappropriée des renseignements recueillis dans le cadre de la Politique. Nous avons examiné les allégations selon lesquelles les processus de traitement des demandes de mesure d'adaptation et l'utilisation du SSAV-GC auraient pu entraîner la communication inappropriée de renseignements, soit au sein de l'institution de l'employé concerné, soit au sein du personnel du SCT, en tant qu'exploitant du SSAV-GC. Nous n'avons pas constaté d'infraction en ce qui concerne la communication liée au traitement général des demandes de mesure d'adaptation ou à l'utilisation du SSAV-GC, comme détaillé plus loin.
36. **Préoccupations générales concernant le processus de demande d'adaptation :**
Plusieurs plaignants ont exprimé des préoccupations générales selon lesquelles des communications déraisonnables de leurs renseignements personnels, au sein de leur institution, auraient pu avoir lieu dans le cadre du processus d'examen des demandes de mesure d'adaptation. Nous avons donc obtenu des déclarations de la part de tous les répondants assujettis à la Politique, décrivant comment ils limitaient l'accès aux renseignements relatifs aux mesures d'adaptation aux individus ayant besoin de ces renseignements afin de gérer le processus de mesure d'adaptation. Nous n'avons relevé aucun signe indiquant des problèmes dans les processus et les systèmes visant à prévenir les communications inappropriées.
37. Dans quelques cas, nous avons mené des enquêtes indépendantes sur des allégations d'incidents précis liés à des communications. À l'exception de ces cas, où nous avons un ensemble de faits concrets à examiner, nous n'avons pas systématiquement vérifié les processus et les systèmes en place pour traiter les renseignements relatifs aux demandes de mesure d'adaptation. Nous conseillons à toutes les institutions de faire preuve de diligence raisonnable dans la protection des renseignements de chaque employé, lorsqu'elles gèrent des processus comportant les renseignements de nombreux employés.
38. Plusieurs plaignants ont également exprimé la crainte que leurs collègues, ou d'autres employés, comme ceux qui gèrent la paye, puissent déduire certains renseignements les concernant, comme leur statut vaccinal, du fait qu'ils aient été mis en congé. Toutefois, comme indiqué plus haut, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise la communication de renseignements personnels « aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins ». Selon nous, le fait qu'un employé soit en congé, ce qui peut se produire pour diverses raisons, est un renseignement recueilli ou compilé dans le but d'encadrer l'employé et son travail. Par conséquent, la communication proactive aux employés concernés (comme ceux qui traitent la paye ou les collègues dont la charge de travail peut être affectée), les informant qu'une personne est en congé, est un usage compatible avec ces fins et autorisé au titre de l'alinéa 8(2)(a) de la *Loi*.

39. **Préoccupations relatives à l'utilisation du SSAV-GC** : En ce qui concerne les allégations relatives au SSAV-GC, le SCT a indiqué qu'en général, l'accès aux données individuelles des employés dans le SSAV-GC est limité aux personnes autorisées au sein de l'institution de l'employé. Plus précisément, les superviseurs immédiats d'un employé ont pleinement accès à l'attestation de vaccination de ce dernier, notamment : (i) le statut vaccinal dont a attesté l'employé; (ii) le résultat d'une vérification tel qu'enregistré par le superviseur immédiat de l'employé; (iii) le motif de la mesure d'adaptation comme demandé par l'employé, ou s'il en a fait la demande. Les gestionnaires de rang supérieur (c'est-à-dire les supérieurs hiérarchiques du superviseur immédiat de l'employé, y compris tous les hauts fonctionnaires de la structure organisationnelle dans laquelle l'employé travaille) ont un accès plus limité : (i) au statut vaccinal de l'employé, dont il a attesté; (ii) au résultat d'une vérification tel qu'enregistré par le superviseur immédiat de l'employé.
40. Certains employés en particulier au sein de l'institution de l'employé, jouant un rôle dans l'exécution des attributions de la Politique (par exemple, les responsables de la santé et de la sécurité ou le personnel des ressources humaines) et pour lesquels on a préalablement déterminé comme ayant « besoin de connaître », ont également accès aux données relatives aux attestations de vaccination de chaque employé, par le biais de rapports ministériels.
41. Certains employés du SCT ont accès à des données anonymisées concernant les attestations de vaccination, regroupées au niveau du ministère, afin de permettre au SCT de s'acquitter de ses attributions en vertu de la Politique. Le SCT a indiqué que ces employés n'ont pas accès aux renseignements personnels des employés par le moyen de ce mécanisme de rapport. Le SCT a ajouté que seuls certains employés au sein de l'équipe technique chargée de la solution SSAV-GC peuvent avoir accès aux données de base du SSAV-GC afin de diagnostiquer les défauts techniques signalés.
42. Étant donné que toutes les communications autorisées par les contrôles d'accès au SSAV-GC sont réalisées aux fins auxquelles les renseignements ont été recueillis, c'est-à-dire pour l'application de la Politique, ou pour des usages compatibles avec ces fins, comme décrits dans l'avis de confidentialité remis aux employés, nous n'avons constaté aucune infraction à l'article 8 de la *Loi* en ce qui concerne le SSAV-GC. Par conséquent, nous estimons que les allégations relatives à cette question **ne sont pas fondées**.

Autre

Les renseignements recueillis étaient-ils nécessaires et proportionnels?

43. De nombreux plaignants ont exprimé des inquiétudes quant à la nécessité et à la proportionnalité des mesures établies dans le cadre de la Politique.
44. Bien qu'il ne s'agisse pas d'exigences de la *Loi*, la nécessité et la proportionnalité sont des principes liés à la protection de la vie privée que le CPVP soutient fortement et qui

sont intégrés aux lois sur la protection de la vie privée de nombreuses juridictions nationales et internationales, y compris à celles de plusieurs provinces canadiennes. La [Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée](#) du SCT exige que la collecte de renseignements personnels soit limitée à ce qui est manifestement nécessaire.¹⁰

45. Ce principe est d'autant plus important lorsque les institutions doivent réagir rapidement en temps de crise pour mettre en œuvre des mesures destinées à promouvoir et à protéger la santé et la sécurité publiques, étant donné le risque élevé que ces mesures portent atteinte au droit à la vie privée des individus. En mai 2021, avant l'introduction de la Politique par le gouvernement du Canada, les commissaires fédéral, provinciaux et territoriaux à la protection de la vie privée ont publié une [déclaration commune](#) intitulée « La vie privée et les passeports vaccinaux relatifs à la COVID-19 », qui soulignait l'importance de tenir compte de la nécessité et de la proportionnalité dans l'élaboration des passeports vaccinaux relatifs à la COVID-19, et que cela ne doit pas constituer un obstacle à une gestion efficace de la santé publique.
46. Compte tenu de son importance, nous avons examiné la nécessité et la proportionnalité de la Politique, qui exige de tous les employés qu'ils attestent de leur statut vaccinal et qu'ils fournissent des renseignements pour appuyer le processus décisionnel relatif à l'octroi de mesures d'adaptation découlant des exigences de la Politique.
47. Pour guider les institutions dans l'examen de la nécessité et de la proportionnalité, le CPVP préconise l'utilisation d'un critère en 4 éléments¹¹, qui invite les institutions à se poser les questions suivantes lors de l'élaboration des programmes et des services portant particulièrement atteinte à la vie privée :
 - Peut-il être démontré que la mesure est nécessaire pour répondre à un besoin précis?
 - La mesure est-elle susceptible d'être efficace pour répondre à ce besoin?
 - Existe-t-il un moyen d'arriver au même but tout en réduisant l'atteinte à la vie privée?
 - L'atteinte à la vie privée est-elle proportionnelle à l'avantage obtenu?
48. Selon nous, la Politique porte suffisamment atteinte à la vie privée pour justifier un examen attentif de ces 4 éléments, car elle requiert la collecte du statut vaccinal de

¹⁰« Limiter la collecte de renseignements personnels à ceux qui sont directement liés et manifestement nécessaires aux programmes ou aux activités de l'institution fédérale » fait partie des attributions des cadres et des hauts fonctionnaires qui gèrent des programmes ou des activités comportant la création, la collecte ou le traitement de renseignements personnels conformément à l'article 6.2.8 de la [Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée](#) du SCT.

¹¹ Décrit dans le guide : [Nos attentes : Guide du Commissariat au sujet du processus d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée](#), rédigé par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada.

tous les employés fédéraux et, lorsqu'un employé demande une mesure d'adaptation, de renseignements supplémentaires (y compris des contre-indications médicales ou des croyances religieuses) pour appuyer cette demande. Bien que l'attestation du statut vaccinal d'un individu soit limitée par nature, elle révèle néanmoins des renseignements personnels sur sa santé que le CPVP considère comme faisant partie des renseignements personnels sensibles. Pour les employés qui demandent des mesures d'adaptation, des renseignements de nature encore plus privée, relatifs à leurs croyances religieuses ou à leur état de santé, doivent également être recueillis.

49. Lors de l'examen de la Politique, nous avons gardé à l'esprit que, comme l'indique le Cadre pour l'évaluation par le gouvernement du Canada des initiatives en réponse à la COVID-19 ayant une incidence importante sur la vie privée du CPVP, l'urgence de limiter la propagation du virus représentait un défi de taille pour le gouvernement et les autorités de la santé publique, que la crise liée à la COVID-19 évoluait rapidement et qu'elle requérait des interventions rapides et efficaces pour répondre à des besoins en santé publique hors du commun.
50. Étant donné que les renseignements ont été recueillis par les institutions en réponse aux exigences fixées par le SCT en vertu de son pouvoir d'établir les conditions de travail de l'administration publique centrale, nous nous attendions à ce que le SCT, en tant qu'autorité responsable de la Politique, soit en mesure de décrire comment il a tenu compte de la nécessité et de la proportionnalité dans l'élaboration de la Politique, et de fournir des éléments probants et une analyse à l'appui de ses conclusions.
51. En ce qui concerne le premier élément du critère, la nécessité, nous souhaitons que les institutions soient en mesure d'expliquer en détail comment une initiative portant atteinte à la vie privée est rationnellement liée à un objectif défini comme urgent et important, et comment le projet de collecte ou d'usage de renseignements personnels servira à atteindre cet objectif. Les institutions doivent fournir des preuves empiriques à l'appui de ces initiatives et ne devraient pas pouvoir recueillir de renseignements personnels pour des raisons hypothétiques ou « juste au cas ».
52. La section 3.1 de la Politique énonce les objectifs suivants :
 - « Prendre toutes les précautions raisonnables, dans les circonstances, pour la protection de la santé et sécurité des employés. La vaccination est un élément clé dans la protection des employés contre la COVID-19. »
 - « Améliorer le taux de vaccination au Canada des employés de l'administration publique centrale grâce à la vaccination contre la COVID-19. »
 - « Compte tenu que les exigences opérationnelles peuvent inclure une présence sur place *ad hoc*, tous les employés, y compris ceux qui travaillent à distance et en télétravail, doivent être entièrement vaccinés pour se protéger, protéger leurs collègues et leurs clients contre la COVID-19. »
53. Dans ses déclarations au CPVP, le SCT a fourni, comme indiqué au paragraphe 15, des éléments probants démontrant que les exigences établies en vertu de la Politique

étaient fondées sur des conseils de santé publique et des études scientifiques. Étant donné que ces exigences ont été mises en place pendant la pandémie mondiale de COVID-19, nous sommes convaincus que les mesures prescrites par la Politique étaient liées à l'objectif urgent et important de « protection de la santé et sécurité des employés ».

54. En ce qui concerne le deuxième élément du critère, à savoir si les mesures mises en œuvre dans le cadre de la Politique seraient efficaces pour atteindre les objectifs, nous sommes convaincus qu'il y avait des preuves selon lesquelles la vaccination était efficace pour atteindre ces objectifs, au regard des circonstances au moment de la mise en place de la Politique. Dans ce contexte, nous convenons que l'obligation vaccinale était efficace pour atteindre l'objectif, et que la collecte des statuts vaccinaux dans le but de mettre en place cette obligation était donc efficace pour atteindre les objectifs établis par le SCT.
55. En ce qui concerne le troisième élément, les principes de nécessité et de proportionnalité imposent d'examiner si des mesures qui porteraient moins atteinte à la vie privée pourraient permettre d'atteindre le même objectif. Cet élément nécessite que le SCT démontre que des mesures portant moins atteinte à la vie privée n'auraient pas permis d'atteindre l'objectif important du SCT consistant à protéger la santé et la sécurité de ses employés.
56. Certains plaignants ont fait valoir que des tests de dépistage rapide – une mesure portant moins atteinte à la vie privée – auraient dû être proposés à tous. Bien que le CPVP ait souhaité obtenir des renseignements de la part du SCT concernant les options raisonnables de l'application de la Politique (y compris les tests de dépistage rapide), le SCT ne lui a pas fourni de renseignement sur l'examen, le cas échéant, de telles options.
57. Cela dit, en étudiant la jurisprudence canadienne sur les politiques de vaccination obligatoire, nous avons trouvé un certain nombre d'affaires¹² ayant examiné les conseils en matière de santé publique portant sur le test de dépistage rapide comme une solution de remplacement à la vaccination obligatoire. Ces affaires portaient sur des situations dans lesquelles les individus visés se trouvaient en grande partie dans des espaces physiques partagés. Dans ces affaires, les décideurs ont confirmé les

¹² Voir, par exemple : Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes, décision arbitrale N00-20-00008, 27 avril 2022, au paragraphe 95; BC Hydro and Power Authority c. Fraternité Internationale des Ouvriers en Électricité, Section locale 258, 2022 CanLII 25764 (Colombie-Britannique, sentence arbitrale de travail) au paragraphe 61; Conseil scolaire du district de Toronto c. SCFP, Section locale 4400, 2022 CanLII 22110 (Ontario, sentence arbitrale du travail); Syndicat uni du transport, Section locale 113 c. Commission de transport de Toronto, 2021 ONSC 768 (CanLII) aux paragraphes 99 à 109; Costa, Love, Badowich et Mandekic c. Collège Seneca, 2022 ONSC 5111 (CanLII) au paragraphe 109; Fédération des enseignantes et des enseignants de l'élémentaire de l'Ontario c. Conseil scolaire du district d'Ottawa-Carleton, 2022 CanLII 53799 (Ontario, sentence arbitrale du travail) aux paragraphes 49 et 50; Toronto Professional Fire Fighters' Association, I.A.A.F. Local 3888 c. Toronto (Ville), 2022 CanLII 78809 (Ontario, séquence arbitrale de travail) aux paragraphes 235 à 244.

politiques de vaccination obligatoire, qui ne permettaient pas aux individus de choisir librement le test de dépistage rapide comme solution de remplacement à la vaccination, citant des conseils pertinents en matière de santé publique. Dans 2 de ces affaires, des autorités médicales provinciales sont citées; 2 autres présentent les témoignages d'experts en épidémiologie. Ces sources ont indiqué que : (i) contrairement au nombre important de données probantes quant à l'effet protecteur des vaccins, il y a un manque de preuves concrètes, telles que des études d'observation ou des essais contrôlés, démontrant que les tests de dépistage rapide réduisent la transmission; (ii) les tests de dépistage rapide ne préviennent pas les maladies graves dues aux infections lorsque celles-ci se produisent.

58. Par conséquent, nous sommes convaincus que les tests de dépistage rapide n'auraient pas été une option envisageable dans les circonstances.
59. Le SCT a fourni une analyse de l'Agence de santé publique du Canada, étayée de références à des preuves externes, démontrant qu'au moment où il a mis en place la Politique, il existait un nombre important de preuves selon lesquelles les vaccins étaient efficaces pour protéger contre des maladies graves les individus entrant en contact avec d'autres individus, par exemple dans un espace de travail partagé.
60. Nous reconnaissons, à cet égard, que la vaccination s'est avérée être le moyen le plus efficace pour garantir que les employés qui se rendent sur leur lieu de travail sont protégés contre la COVID-19.
61. Toutefois, les plaignants ont fait valoir que la preuve du statut vaccinal n'aurait pas dû être exigée pour les employés en télétravail n'ayant aucun besoin raisonnablement prévisible de travailler sur place de façon permanente ou ponctuelle.
62. Nous constatons que les décisions des cours et des tribunaux qui ont examiné les exigences en matière de vaccination jusqu'à présent ont souligné l'importance d'évaluer le contexte opérationnel, y compris si les employés travaillent sur place ou à domicile¹³.
63. Le SCT a confirmé que la décision d'exiger que les employés soient présents sur place de façon ponctuelle ou plus régulière était laissée à l'appréciation des administrateurs généraux et des gestionnaires des individus, en fonction de leurs besoins opérationnels. En outre, le SCT a confirmé qu'il n'a pas consulté les administrateurs généraux avant de mettre en œuvre la Politique à propos des plans visant à obliger les employés à retourner au bureau ou si, en effet, des exigences opérationnelles

¹³ Voir, par exemple : *Lavergne-Poitras c. Canada (Procureur général)*, 2021 CF 1232 (CanLII) aux paragraphes 69, 73, 74 et 101; *Conseil scolaire du district de Toronto c. SFCP, Section locale 4400*, 2022 CanLII 22110 (Ontario, sentence arbitrale du travail); *Maple Leaf Foods Inc., établissement de Brantford c. Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce Canada, Section locale 175*, 2022 CanLII 28285 (CanLII) aux paragraphes 28 à 31; *BC Hydro and Power Authority c. Fraternité Internationale des Ouvriers en Électricité, Section locale 258*, 2022 CanLII 25764 (Colombie-Britannique, sentence arbitrale de travail) aux paragraphes 65 à 68.

raisonnablement prévisibles imposaient que tous leurs employés soient présents sur place.

64. Plusieurs institutions nous ont confirmé qu'elles n'avaient aucun plan de retour au bureau immédiat et général. En effet, de nombreux employés travaillent à distance depuis 2 ans et ne sont plus dans leurs bureaux depuis mars 2020. Certains plaignants ont allégué qu'ils n'ont jamais mis les pieds dans les bureaux de leur institution, car ils ont été nommés pendant la pandémie et travaillent à distance depuis leur premier jour au sein de l'institution.
65. Le SCT a justifié l'application de la Politique à tous les employés en faisant valoir que le modèle opérationnel des activités gouvernementales avant la pandémie était fondé sur l'obligation pour les employés d'être présents sur place et que, bien que des dispositions relatives au télétravail aient été prises pour permettre la continuité des activités pendant la pandémie, tous les employés pouvaient à tout moment être tenus de se rendre sur place de façon ponctuelle pour des besoins opérationnels (comme la présence au bureau pour des raisons de sécurité ou autres, l'ouverture et la gestion du courrier, le traitement e l'information sur des réseaux dont la sécurité est renforcée, des exigences urgentes nécessitant une présence immédiate sur place ou des problèmes techniques liés à la capacité de l'employé de travailler à distance). Le SCT a ajouté qu'il n'aurait pas été pratique de chercher à confirmer le statut vaccinal d'un employé en télétravail uniquement lorsque sa présence sur place était requise, étant donné le délai considérable que cela aurait exigé pour les employés non vaccinés de se faire vacciner, afin de fournir des services au public.
66. Le SCT a indiqué que de nombreux fonctionnaires étaient en première ligne pour fournir des services en personne aux Canadiennes et aux Canadiens pendant la pandémie et que le SCT ne pouvait pas attendre les urgences ou d'autres types de situations imprévues pour ensuite exiger et vérifier la vaccination des employés en télétravail, surtout compte tenu de l'ensemble des activités de la fonction publique fédérale.
67. Même si nous espérons que le SCT réponde de manière plus complète et plus transparente à nos questions sur ce sujet, nous sommes d'avis qu'il faut faire preuve d'une certaine déférence à l'égard du SCT en ce qui concerne son évaluation de la nécessité de la présence sur place de ses employés pendant cette situation d'urgence sans précédent touchant la santé publique.
68. Le SCT et le gouvernement fédéral étaient en première ligne pour protéger la santé et la sécurité des Canadiens et fournir des services importants et souvent vitaux dans une situation qui évoluait rapidement. En l'absence de preuve du contraire, nous convenons que, dans ce contexte, il était nécessaire et prudent de la part du SCT de conserver la possibilité d'exiger la présence sur place de ses employés à court terme (y compris les employés qui travaillaient régulièrement à domicile pendant la pandémie) afin de faire face aux situations d'urgence et aux situations imprévues pendant la pandémie. Nous constatons également que, particulièrement dans ce contexte d'évolution rapide de la situation pandémique, il aurait été impossible pour le

SCT d'assurer la disponibilité et l'interopérabilité des employés si les administrateurs généraux des institutions s'étaient vu confier la responsabilité d'établir des politiques de vaccination spécifiques au contexte opérationnel de chaque institution à l'échelle du gouvernement fédéral¹⁴.

69. Pour toutes ces raisons, nous concluons que la Politique du SCT a satisfait au troisième élément du critère.
70. En ce qui concerne le quatrième élément du critère, à savoir si l'atteinte à la vie privée est proportionnelle à l'avantage obtenu, nous nous attendions à ce que le SCT soit en mesure de démontrer qu'il avait analysé si les répercussions possibles sur la vie privée des employés résultant de la collecte de renseignements relatifs à leur statut vaccinal contre la COVID-19 étaient proportionnelles aux avantages qui découleraient de la collecte.
71. Il convient de noter que la Politique comprenait une communication limitée des renseignements sur le statut vaccinal d'un individu; renseignements qui, au moment où la Politique a été instituée, devaient également être communiqués pour accéder à de nombreux services dans un certain nombre de provinces, y compris les restaurants. Néanmoins, ce sont des renseignements médicaux (sensibles par nature) et certains cas auraient pu entraîner la divulgation d'autres renseignements personnels sensibles, par exemple pour les employés qui demandent des mesures d'adaptation.
72. Cette atteinte à la vie privée doit être mesurée par rapport aux avantages de la Politique. Pour les raisons exposées dans l'évaluation du troisième élément, nous sommes convaincus que les avantages obtenus grâce à la Politique étaient la protection de la santé et de la sécurité de tous les employés du SCT et la possibilité et la flexibilité pour le SCT d'exiger la présence sur place de ses employés en télétravail afin d'intervenir en cas d'urgence et de situations imprévues dans le cadre de la prestation de services publics aux Canadiennes et aux Canadiens pendant une pandémie mondiale.
73. En mesurant l'atteinte à la vie privée par rapport à cet objectif, nous constatons que cette atteinte était proportionnelle aux avantages, dans le contexte de cette situation d'urgence.
74. Sur la base des déclarations et des éléments probants qui nous ont été présentés, nous sommes convaincus que la Politique répondait aux exigences de nécessité et de proportionnalité.
75. Bien que la grande majorité des renseignements personnels recueillis en vertu de la Politique l'aient été à l'automne 2021, d'autres renseignements personnels ont continué d'être recueillis (notamment auprès du personnel nouvellement recruté) et les employés qui refusaient de fournir les renseignements personnels demandés ont continué de faire l'objet de sanctions administratives (d'être placés en congé sans

¹⁴ Voir *Lavergne-Poitras c. Canada (Procureur général)*, 2021 CF 1232 (CanLII) au paragraphe 101.

solde, par exemple) jusqu'à ce que la Politique soit suspendue, le 20 juin 2022. Un aspect important de l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité, en particulier dans un contexte de santé publique qui évolue rapidement, est qu'il est impératif de réévaluer ces critères, en temps opportun et à mesure que les circonstances évoluent. Il est important de souligner qu'on reconnaît cette nécessité dans la Politique en établissant un examen semestriel, qui a commencé en avril 2022. À la suite de cet examen, les mesures prises en vertu de la Politique ont été suspendues : le SCT a jugé qu'elles n'étaient plus justifiées compte tenu de la situation de santé publique du moment.

76. Nous avons demandé au SCT de nous fournir des renseignements en ce qui concerne son évaluation des principes de nécessité et de proportionnalité dans le cadre du processus d'examen qu'il a entrepris avant de suspendre la Politique en juin 2022. En réponse, il a présenté des hyperliens vers une série d'études publiques sur l'efficacité des vaccins contre le variant Omicron de la COVID-19, sans aucune analyse contextuelle, et a refusé de fournir de plus amples renseignements en invoquant qu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet. Nous ne pouvons donc pas commenter l'intégrité du processus d'examen du SCT.

Recommandations

77. Étant donné l'importance de la question, nous avons recommandé au SCT d'évaluer toute mesure de vaccination envisagée en utilisant le critère en 4 éléments décrit dans le présent rapport, avant toute décision éventuelle de rétablir une partie ou la totalité des exigences de la Politique. Nous regrettons que le SCT ait refusé de mettre en œuvre cette recommandation qui, selon nous, est conforme à la politique du SCT sur la préparation des évaluations des facteurs relatifs à la vie privée. À plus forte raison, cette approche est éprouvée, efficace et performante et permet de garantir que les considérations de nécessité et de proportionnalité sont intégrées dès le départ dans un programme afin d'optimiser la protection du droit à la vie privée des Canadiennes et des Canadiens.
78. Nous tenons à souligner que le SCT joue un rôle de premier plan au sein de l'administration fédérale en ce qui concerne l'application de la *Politique de protection de la vie privée* et la promotion de la conformité; nous réitérons la recommandation précédente et exhortons le SCT à reconsidérer sa réponse.
79. Nous prenons note de l'engagement du SCT à respecter ses obligations en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et des instruments de politique connexes. Nous rappelons au SCT que ces instruments de politique nécessiteraient la préparation d'une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée qui permettrait d'évaluer la nécessité et la proportionnalité de toute mesure susceptible de porter atteinte à la vie privée.

Conclusion

80. Nous concluons que la Politique a été en grande partie mise en œuvre en conformité avec les exigences de la *Loi*, à l'exception du SCT qui n'a pas mis à jour son répertoire de renseignements personnels recueillis dans le cadre de l'application de la Politique dans les délais requis par la *Loi*.
81. En ce qui concerne la Politique, et bien qu'il ne s'agisse pas actuellement d'une exigence légale, nous concluons que la Politique du SCT était nécessaire et proportionnelle. Toutefois, nous espérons des réponses plus complètes et plus transparentes de la part du SCT au cours de cette enquête et nous encourageons le SCT à mettre en place des mesures pour évaluer et documenter entièrement la façon dont il répond aux exigences de nécessité et de proportionnalité lorsqu'il évalue des mesures portant potentiellement atteinte à la vie privée.
82. Nous pensons que cette enquête souligne l'importance de mieux refléter les principes de nécessité et de proportionnalité dans la législation relative à la protection de la vie privée dans le secteur public, alors que le gouvernement progresse dans son projet de modernisation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dans un avenir proche.

Annexe 1 – Liste des renseignements recueillis dans le SSAV-GC

Le SSAV-GC est prérempli avec les renseignements suivants, qui ont déjà été recueillis par l'employeur, pour chaque employé :

- Nom
- Prénom
- Nom du gestionnaire
- Ministère
- Pays de travail
- Province ou territoire de travail
- Groupe
- Niveau
- Numéro du poste
- CIDP (attestations en version papier uniquement)
- Adresse électronique
- Date de naissance (attestations en version papier uniquement)
- CIDP du gestionnaire (attestations en version papier uniquement)
- Date de naissance du gestionnaire (attestations en version papier uniquement)

En outre, dans le cadre du processus d'attestation, le SSAV-GC recueille les renseignements spécifiques suivants auprès des employés :

- Accord de l'employé
- Attestation de statut vaccinal
- Statut de la vérification
- Confirmation de la vérification par le gestionnaire

Enquête sur les exigences relatives à l'attestation de vaccination contre la COVID-19 établies par le ministère de la Défense nationale pour les membres des Forces armées canadiennes

Plaintes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

Le 29 mai 2023

Description

Nous avons examiné les exigences relatives à l'attestation de vaccination établies en réponse à la pandémie de COVID-19 par le ministère de la Défense nationale (MDN) pour les membres des Forces armées canadiennes (FAC). Notre objectif était d'établir si ces exigences étaient conformes aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (la *Loi*) visant la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels et si les contrôles d'accès prévus dans le système Gestion SSAM (système de soutien de l'administration militaire) du MDN étaient suffisants. Nous avons de plus examiné la nécessité et la proportionnalité des mesures établies en fonction du contexte.

Points à retenir

- Le MDN avait le pouvoir, en vertu de la *Loi sur la défense nationale* et de la partie II du *Code canadien du travail*, de recueillir des renseignements sur le statut vaccinal contre la COVID-19 des membres des FAC. L'utilisation et la communication de ces renseignements étaient généralement conformes aux fins pour lesquelles ceux-ci avaient été recueillis.
- En ce qui concerne les systèmes, comme Gestion SSAM du MDN, où sont consignés des renseignements sensibles sur les employés (comme, en l'espèce, le statut vaccinal contre la COVID-19), il est important de mettre en place des activités centrales de vérification des permissions afin d'éviter un accès inapproprié, sans raison valable, à des renseignements personnels sensibles.
- Bien que le respect des principes de nécessité et de proportionnalité des mesures ne constitue pas actuellement une obligation au titre de la *Loi*, limiter la collecte de renseignements personnels à ceux qui sont strictement nécessaires est une obligation prévue par la Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée du Secrétariat du Conseil du Trésor. Dans le cas présent, nous avons conclu que la collecte de renseignements personnels découlant des mesures mises en place par le MDN pour les membres des FAC était, dans le contexte, nécessaire, efficace et proportionnelle.

Rapport de conclusions

Table des matières

Aperçu	3
Contexte	4
Champ de compétence	6
Méthodologie	6
Analyse.....	6
Question n° 1 : Les renseignements recueillis par le MDN et les FAC étaient-ils directement liés à un programme ou à une activité de l'institution, comme l'exige la Loi?	6
Question n° 2 : L'utilisation des renseignements personnels recueillis en vertu de la Directive était-elle autorisée par l'article 7 de la <i>Loi</i> ?.....	9
Question n° 3 : L'utilisation de Gestion SSAM pour la collecte et le stockage de renseignements sur le statut vaccinal des membres des FAC a-t-elle entraîné la communication non autorisée de renseignements?.....	11
Question n° 4 : Le MDN a-t-il pris des mesures raisonnables pour s'assurer que les renseignements personnels utilisés pour déterminer le statut vaccinal des membres des FAC contre la COVID-19 étaient exacts?.....	13
Autres.....	15
Les renseignements recueillis étaient-ils nécessaires et proportionnels?.....	15
Conclusion.....	18
Annexe 1 – Liste des renseignements sur l'attestation à la vaccination recueillis par les intimés	19

Aperçu

En octobre 2021, le gouvernement du Canada a annoncé que les fonctionnaires fédéraux devaient être entièrement vaccinés contre la COVID-19. Au même moment, le ministère de la Défense nationale (MDN) a publié la [Directive du CEMD sur la vaccination contre la COVID-19 des FAC](#) (la Directive du CEMD), selon laquelle les membres des Forces armées canadiennes (FAC) doivent être entièrement vaccinés et attester leur statut vaccinal. À la suite de ces nouvelles directives, 16 plaintes contre le MDN, et plus précisément contre les FAC, ont été présentées au Commissariat.

Le Commissariat a également été saisi de plaintes contre le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et des institutions de l'administration publique centrale (notamment une plainte d'un employé civil contre le MDN) ainsi que des plaintes contre d'autres organisations publiques qui ne sont pas assujetties à la [Politique sur la vaccination contre la COVID-19 applicable à l'administration publique centrale, y compris à la Gendarmerie royale du Canada](#) du SCT (la Politique du SCT). Ces dernières ont plutôt leurs propres pouvoirs de gestion établis en vertu de la législation de leur institution. Ces plaintes sont traitées dans des rapports distincts.

Plusieurs plaignants ont affirmé qu'il était déraisonnable de recueillir des renseignements sur le statut vaccinal des membres des FAC et, dans certains cas, des renseignements médicaux ou religieux en vue d'appuyer une demande d'accommodement visant à être exemptés des exigences prévues par la Directive du CEMD. Après enquête et analyse, nous avons conclu que la collecte de renseignements personnels par le MDN et les FAC au titre de la Directive du CEMD était conforme aux exigences de l'article 4 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (la *Loi*), étant donné qu'elle était directement liée aux programmes ou aux activités du MDN, notamment ses responsabilités en matière de santé et de sécurité au travail pendant une situation d'urgence nationale découlant de la pandémie de COVID-19.

Certains plaignants ont déclaré que l'utilisation de renseignements personnels relatifs à leur statut vaccinal par le MDN et les FAC était inappropriée. Nous avons établi que le MDN et les FAC avaient utilisé ces renseignements conformément aux fins pour lesquelles ils avaient été recueillis et que leur utilisation était donc conforme à l'article 7 de la *Loi*.

De nombreux plaignants ont également soulevé des préoccupations au sujet de l'utilisation de l'application Gestion SSAM par le MDN et les FAC pour consigner le statut vaccinal des membres. Ils ont affirmé qu'il n'y avait pas suffisamment de contrôles d'accès et de permissions pour empêcher l'accès non autorisé à leurs renseignements personnels. Nous n'avons relevé aucun cas d'accès inapproprié aux renseignements des membres des FAC; cependant, nous avons recommandé que le MDN et les FAC mettent en œuvre des mesures visant à confirmer périodiquement que les unités examinent et révoquent dûment les permissions qui permettent d'accéder aux renseignements sensibles des membres des FAC dans Gestion SSAM. Le MDN a refusé de mettre en œuvre cette recommandation.

Certains plaignants ont également affirmé qu'ils avaient refusé de fournir au MDN et aux FAC des renseignements sur leur statut vaccinal, ce qui a fait en sorte qu'ils ont été désignés comme étant « non vaccinés » dans Gestion SSAM. Selon eux, ces renseignements ne constituaient pas une représentation exacte de leur statut vaccinal, et le MDN et les FAC n'avaient pas pris toutes les mesures raisonnables pour s'assurer que leur statut vaccinal était

exact, à jour et complet. Nous avons établi que le MDN et les FAC avaient, en fait, fourni aux membres l'occasion, les instructions et les outils nécessaires pour s'assurer que les renseignements relatifs à leur statut vaccinal étaient aussi exacts, à jour et complets que possible. Les membres des FAC qui ne voulaient pas attester leur statut vaccinal pouvaient choisir comme raison « refus de partager son statut vaccinal » pour refléter plus précisément leur décision ou leur statut. Cela n'a pas eu d'incidence importante sur le processus décisionnel du MDN et des FAC en ce qui concerne l'imposition de sanctions administratives aux membres des FAC qui ont refusé d'attester leur statut vaccinal.

Compte tenu de ce qui précède, nous avons conclu que les directives du CEMD avaient été mises en œuvre conformément aux exigences prévues par la *Loi*.

De plus, bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence en vertu de la *Loi*, nous avons également examiné les principes de nécessité et de proportionnalité en ce qui a trait aux collectes établies au titre de la Directive du CEMD. Nous avons établi que dans le contexte de la pandémie mondiale de COVID-19, la Directive du CEMD était, dans l'ensemble, nécessaire et proportionnelle étant donné la situation d'urgence qui était en cours; le potentiel réel que les membres des FAC soient déployés au Canada et à l'étranger; et le rôle que les FAC devaient jouer pour soutenir la réponse du gouvernement fédéral à la pandémie. À l'instar d'autres employeurs fédéraux, le MDN et les FAC ont des obligations claires en vertu du *Code canadien du travail* de protéger la santé et la sécurité de leurs employés (c.-à-d. les membres des FAC) en milieu de travail. Nous sommes également convaincus que, selon les conditions et les directives de santé publique à ce moment-là, la vaccination était la méthode la plus efficace pour prévenir les infections et les maladies graves causées par la COVID-19, et ce, afin d'assurer la santé et la sécurité de l'Équipe de la Défense et la disponibilité opérationnelle des FAC.

Par conséquent, nous sommes convaincus que la Directive du CEMD a tenu compte des principes de nécessité et de proportionnalité dans le contexte de la pandémie mondiale de COVID-19.

Contexte

1. Le 6 octobre 2021, [le gouvernement du Canada a annoncé](#) que tous les fonctionnaires de l'administration publique centrale devaient fournir une attestation selon laquelle ils sont pleinement vaccinés contre la COVID-19. En cas de refus, ils seraient mis en congé sans solde, à moins que des mesures d'adaptation ne soient prises pour des raisons médicales ou pour des motifs de distinction illicite. Ces exigences ont été officialisées pour les employés de l'administration publique centrale dans le cadre de la Politique du SCT.
2. On a demandé aux FAC, qui sont appuyées par le MDN, et à d'autres employeurs distincts de la fonction publique fédérale, de mettre en œuvre des politiques essentiellement semblables pour leurs employés.
3. Par la suite, le 6 octobre 2021, le chef d'état-major de la défense (CEMD) des FAC a émis la Directive du CEMD, à laquelle s'est ajoutée la [Directive 002 du CEMD sur la](#)

[vaccination contre la COVID-19 – Mise en œuvre des accommodements et mesures administratives](#) (la Directive 002 du CEMD) le 15 novembre 2021. Un [amendement](#) a été apporté par la suite à la Directive 002 du CEMD le 22 décembre 2021. Les modifications donnaient des détails sur la souplesse supplémentaire pour les membres dans les régions éloignées et ceux qui étaient actuellement en déploiement opérationnel, et décrivaient des exigences supplémentaires pour le traitement des demandes de mesures d'adaptation.

4. En vertu de la Directive, tous les membres des FAC¹, y compris ceux qui travaillent de la maison, devaient fournir une attestation de leur statut vaccinal contre la COVID-19. Les personnes qui ne pouvaient pas être vaccinées pour des motifs protégés sous le régime de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) pouvaient demander une mesure d'adaptation. Le défaut d'un membre de divulguer son statut vaccinal entraînerait des « sanctions administratives », notamment un avertissement écrit, une mise en garde et surveillance, ainsi qu'un examen administratif pouvant mener à sa libération des FAC. Les mêmes sanctions seraient imposées aux membres des FAC qui n'ont pas été vaccinés après un délai de grâce ou à ceux dont la demande de mesures d'adaptation a été refusée s'ils refusaient toujours de se faire vacciner.
5. La Directive faisait grandement référence à la Politique du SCT, notamment en ce qui concerne les demandes de mesures d'adaptation, afin d'assurer l'harmonisation. À cet égard, la Directive du CEMD et la Politique du SCT ont établi des exigences semblables avec des objectifs similaires. Il convient toutefois de noter que la Politique du SCT ne prévoyait pas que les employés non vaccinés (ou ceux qui ne voulaient pas attester leur statut vaccinal) perdent leur emploi de la même façon que les membres des FAC pourraient être libérés des FAC à la suite d'un examen administratif.
6. La Directive indiquait que les mesures étaient mises en œuvre « afin de protéger les membres des FAC et l'équipe de la défense, et de faire preuve de leadership responsable envers le Canada, les Canadiens, et Canadiennes par la réponse de l'Équipe de la Défense à la pandémie...² ».
7. Afin de recueillir des renseignements sur l'attestation de vaccination, les membres des FAC devaient entrer leur statut vaccinal dans Gestion SSAM, une application opérationnelle de gestion des ressources humaines conçue et exploitée par le MDN et les FAC. Dans le cas des membres qui n'avaient pas accès à Gestion SSAM, ils pouvaient soumettre des formulaires papier à leur superviseur, qui saisissait ensuite les renseignements dans Gestion SSAM.

¹ Exception faite des employés civils du MDN ou des entrepreneurs, dont les exigences en matière de vaccination et d'attestation ont été établies en vertu de la Politique du SCT.

² [Directive du CEMD sur la vaccination contre la COVID-19 des FAC](#), paragraphe 19.

8. Le 11 octobre 2022, le CEMD a adopté la [Directive 003 du CEMD sur la vaccination contre la COVID-19 des FAC](#) (la Directive 003 du CEMD), qui a remplacé les directives précédentes du CEMD sur la vaccination contre la COVID-19 des FAC. Bien que cette directive prévoyait certaines conditions dans le cadre desquelles les membres des FAC ne seraient pas tenus d'être pleinement vaccinés contre la COVID-19 (c.-à-d. lorsque la vaccination n'est pas requise pour des raisons de disponibilité opérationnelle), elle a maintenu l'exigence selon laquelle tous les membres des FAC devaient attester leur statut vaccinal contre la COVID-19.

Champ de compétence

9. Plusieurs plaignants ont déclaré que le fait d'exiger la vaccination et l'attestation du statut vaccinal constituait une violation de leurs droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*) et que, par conséquent, cette exigence était illégale. Toutefois, formuler des conclusions sur le respect de la *Charte* ne relève pas de la compétence du Commissariat et ne fait donc pas l'objet de l'analyse du présent rapport.

Méthodologie

10. Étant donné qu'on a demandé au MDN et aux FAC de se conformer aux exigences de la Politique du SCT et que, par conséquent, celle-ci a largement orienté les exigences générales des directives connexes du CEMD, nous nous sommes appuyés en outre sur les observations qu'avait faites le SCT au sujet de sa politique. Nous invitons les lecteurs qui souhaitent en savoir plus sur le contexte à consulter le rapport de conclusions portant sur notre *Enquête sur les exigences relatives à l'attestation de vaccination contre la COVID-19 établies par le Conseil du Trésor du Canada pour les employés de l'administration publique centrale*.

Analyse

Question n° 1 : Les renseignements recueillis par le MDN et les FAC étaient-ils directement liés à un programme ou à une activité de l'institution, comme l'exige la *Loi*?

11. Plusieurs plaignants affirment que le MDN les a obligés, conformément à la Directive, à fournir des renseignements personnels concernant leur statut vaccinal contre la COVID-19 et, dans certains cas, de fournir des renseignements sur leurs croyances religieuses ou leurs antécédents médicaux afin d'obtenir une mesure d'adaptation au titre de ces exigences. Ces plaignants font valoir que la collecte de leurs renseignements constitue une atteinte déraisonnable à leur droit à la vie privée.

12. Selon l'article 4 de la *Loi*, les institutions ne peuvent recueillir les renseignements personnels que si ces renseignements ont un lien direct avec ses programmes ou ses activités. Ces programmes ou activités sont normalement établis par une loi qui autorise le programme ou l'activité en question. L'article 4 n'exige pas qu'une collecte soit « nécessaire », mais simplement qu'il y ait « un lien direct, immédiat, sans intermédiaire entre les renseignements collectés et les activités ou programmes du gouvernement³ ».
13. Même si certains plaignants ont affirmé que les renseignements sur leur statut vaccinal étaient recueillis sans leur consentement, il convient de noter que la *Loi* n'exige pas que les institutions obtiennent le consentement des personnes pour la collecte de leurs renseignements personnels. De plus, nous constatons que les renseignements sur le statut vaccinal ont été recueillis directement auprès des membres des FAC et que ces derniers ont été informés – à la fois dans la Directive du CEMD et dans l'avis de confidentialité de Gestion SSAM – de l'objet de la collecte, conformément à l'article 5 de la *Loi*.
14. Dans sa réponse, le MDN a expliqué qu'il recueillait des renseignements sur le statut vaccinal des membres contre la COVID-19 pour s'acquitter de ses responsabilités en vertu du *Code canadien du travail* et que la collecte visait directement à assurer la santé et la sécurité des membres des FAC en milieu de travail.
15. Le MDN a ajouté que les renseignements avaient été recueillis conformément aux articles 4 et 18 de la *Loi sur la défense nationale* en ce qui a trait à la direction et à la gestion des FAC; et, plus précisément, afin d'assurer la santé et la sécurité de l'Équipe de la Défense et la disponibilité opérationnelle des FAC.
16. Nous reconnaissons que les FAC jouent un rôle unique au sein du gouvernement du Canada en répondant à des événements au Canada et partout dans le monde, et que le MDN doit donc comprendre si chaque membre des FAC peut être déployé et dans quelles circonstances et dans quelles limites. De plus, il n'est pas toujours possible de prévoir à quel moment ou à quel endroit les membres des FAC, ou leurs unités, seront déployés.
17. À l'appui de la Directive, le MDN a présenté des éléments de preuve de l'Agence de la santé publique du Canada, datés du 3 septembre 2021, démontrant entre autres ce qui suit :
 - a. Le variant Delta de la COVID-19, qui devenait alors la souche dominante, était plus contagieux que les variants précédents et plus susceptible d'entraîner des

³ Union of Canadian Correctional Officers/Syndicat des Agents Correctionnels du Canada Confédération des Syndicats Nationaux CSN (UCCO-SACC-CSN) c. Canada (Procureur général), 2016 CF 1289, au paragraphe 141, conf. par 2019 CAF 212.

hospitalisations et des décès au milieu de ce qui était alors la quatrième vague de la pandémie au Canada;

- b. Les vaccins approuvés contre la COVID-19 étaient très efficaces pour prévenir les formes graves de la maladie, les hospitalisations et la mort.
18. À la lumière de ces éléments de preuve, nous sommes convaincus qu'au moment où la Directive a été mise en place, la collecte de renseignements sur le statut vaccinal des membres des FAC était directement liée aux responsabilités du MDN visant à assurer la santé et la sécurité des membres des FAC et des employés civils du MDN en milieu de travail et à assurer la disponibilité opérationnelle des FAC.
 19. La Directive envisageait d'offrir aux membres des FAC 3 options possibles pour attester leur statut vaccinal : « complètement vacciné », « incapable de se faire vacciner » et « ne veut pas se faire vacciner ». Ce dernier statut inclurait les membres non vaccinés ou ceux qui auraient été vaccinés, mais qui ne voulaient pas divulguer leur statut vaccinal, et pour lesquels les demandes de mesure d'adaptation n'ont pas été approuvées selon les motifs définis dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.
 20. La Directive permettait aux personnes de demander une mesure d'adaptation si elles ne pouvaient pas « être complètement vaccinées en raison d'une contre-indication médicale certifiée, d'un motif religieux ou de tout autre motif interdit de discrimination tel que défini dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*⁴ (LCDP) ». Les détails de la demande de mesures d'adaptation ont été précisés plus tard dans la [Directive 002 du CEMD sur la vaccination contre la COVID-19 – Mise en œuvre des accommodements et mesures administratives](#), publiée en novembre 2021 et mise à jour en décembre 2021 dans la [Directive 002 du CEMD sur la vaccination contre la COVID-19 – Mise en œuvre des accommodements et mesures administratives – Amendement 1](#).
 21. Pour demander une mesure d'adaptation pour des raisons médicales, les membres des FAC devaient fournir des renseignements sur les contre-indications médicales au moyen de formulaires remplis et signés par un fournisseur de soins de santé⁵. Pour demander une mesure d'adaptation pour des motifs religieux, les membres devaient « définir l'exigence de la demande religieuse par attestation sous serment en utilisant le formulaire d'affidavit du GC *Croyance religieuse*, expliquant le fondement de la nature religieuse de l'exemption et la raison pour laquelle cela l'empêche de se faire vacciner⁶ ». Enfin, pour demander une exemption fondée sur des motifs de discrimination en vertu de la LCDP, un membre devait « définir son besoin d'accommodement en faisant une déclaration sous serment afin d'énoncer les motifs

⁴ Paragraphe 12 de la Directive.

⁵ Paragraphe 13 d. 3 de la [Directive 002 du CEMD sur la vaccination contre la COVID-19 – Mise en œuvre des accommodements et mesures administratives – Amendement 1](#).

⁶ *Ibid.*, paragraphe 13 d. 4.

de distinction illicite en vertu de la LCDP et d'expliquer le fondement de sa demande et la raison pour laquelle cela l'empêche de se faire vacciner⁷ ».

22. Nous sommes d'avis que la collecte de renseignements personnels pour évaluer une demande de mesures d'adaptation en vertu de la Directive est directement liée aux responsabilités d'une institution fédérale sous le régime de la LCDP visant à éviter la discrimination contre les employés pour des motifs de distinction illicites⁸. Il existe un lien direct et immédiat entre cette responsabilité et la collecte de renseignements auprès des employés pour justifier leur demande de mesures d'adaptation pour l'un de ces motifs. Dans ce contexte, il est difficile de bien saisir comment on pourrait s'attendre à ce que le MDN prenne une décision au sujet d'une demande de mesures d'adaptation sans obtenir des renseignements supplémentaires sur la nature de la situation du membre des FAC.
23. Le 11 octobre 2022, le CEMD a adopté la [Directive 003 du CEMD sur la vaccination contre la COVID-19 des FAC](#), qui a remplacé les directives précédentes du CEMD sur la vaccination contre la COVID-19 des FAC. Bien que cette directive prévoyait certaines conditions dans le cadre desquelles les membres des FAC ne seraient pas tenus d'être pleinement vaccinés contre la COVID-19 (c.-à-d. lorsque la vaccination n'est pas requise pour des raisons de disponibilité opérationnelle), elle a maintenu l'exigence selon laquelle tous les membres des FAC devaient attester leur statut vaccinal contre la COVID-19.
24. À la lumière de ce qui précède, nous concluons que la collecte de renseignements requise en vertu de la Directive est directement liée aux activités ou aux programmes existants, c'est-à-dire : i) assurer la santé et la sécurité des membres des FAC et des employés civils en milieu de travail et ii) assurer la disponibilité opérationnelle des FAC. Nous n'avons relevé aucun cas de collecte qui n'était pas directement lié à la mise en œuvre de la Directive. Par conséquent, nous estimons que les allégations relatives à cette question sont **non fondées**.

Question n° 2 : L'utilisation des renseignements personnels recueillis en vertu de la Directive était-elle autorisée par l'article 7 de la Loi?

25. Certains plaignants ont affirmé que l'utilisation par le MDN de renseignements relatifs à leur statut vaccinal, dans le but de prendre une décision sur l'application de sanctions administratives pour les personnes non vaccinées, était inappropriée.
26. L'article 7 de la Loi établit les conditions pour lesquelles les renseignements recueillis par les institutions peuvent être utilisés. Plus précisément, l'alinéa 7a) établit que les

⁷ *Ibid.*, paragraphe 13 d. 5.

⁸ *Loi canadienne sur les droits de la personne* (L.R.C., 1985, c. H-6), articles 7, 10 et 15.

renseignements peuvent être utilisés « aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution de même que pour les usages qui sont compatibles avec ces fins ».

27. Comme il a été mentionné précédemment en l'espèce, nous reconnaissons que le but de la collecte de renseignements sur le statut vaccinal des membres des FAC est directement lié aux responsabilités du MDN visant à assurer la santé et la sécurité des membres des FAC et des employés civils du MDN en milieu de travail et à assurer la disponibilité opérationnelle des FAC.
28. Après que les utilisateurs se soient connectés à Gestion SSAM, un écran leur était présenté, les informant de ce qui suit :
- « L'objet de la collecte et de l'utilisation de ces renseignements vise à permettre à votre superviseur de s'acquitter de ses responsabilités afin d'assurer la santé et la sécurité des membres des FAC. Il s'agit d'une exigence de la Directive du SM/CEMD – Politique de vaccination contre la COVID-19 des FAC. » [traduction]
 - « Les renseignements personnels recueillis seront utilisés pour confirmer votre statut vaccinal et pour examiner les demandes de mesures d'adaptation des personnes qui ne peuvent pas être vaccinées. Les renseignements personnels seront utilisés, conjointement avec d'autres mesures préventives contre la COVID-19, dont des tests rapides, afin de déterminer si l'accès au lieu de travail vous sera accordé sur place et de déterminer si vous pouvez vous présenter au travail en personne ou travailler à distance. Vos renseignements personnels seront également utilisés par votre organisation pour surveiller les répercussions globales de la COVID-19 et la conformité à la politique de vaccination et en faire rapport. » [traduction]
 - « Le refus de fournir les renseignements demandés entraînera des sanctions administratives comme le fait que les employés des FAC fassent l'objet de restrictions à l'emploi jusqu'à ce qu'ils se conforment entièrement aux exigences. » [traduction]
29. Nous n'avons trouvé aucune preuve montrant que l'utilisation des renseignements recueillis par le MDN était incompatible avec les fins énumérées ci-dessus; par conséquent, nous concluons que le MDN a utilisé les renseignements aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou d'une manière compatible avec ces fins. Nous estimons donc que les allégations relatives à cette question sont **non fondées**.

Question n° 3 : L'utilisation de Gestion SSAM pour la collecte et le stockage de renseignements sur le statut vaccinal des membres des FAC a-t-elle entraîné la communication non autorisée de renseignements?

30. Bon nombre de plaignants ont déclaré que les contrôles d'accès dans Gestion SSAM sont insuffisants et que, par conséquent, leurs renseignements risquaient d'être communiqués de façon inappropriée à d'autres membres de leur unité qui n'avaient pas besoin d'y avoir accès.
31. Le paragraphe 8(1) de la *Loi* stipule que les renseignements personnels qui relèvent d'une institution ne doivent pas être communiqués par cette institution, à défaut du consentement de la personne concernée, sauf dans les cas prévus au paragraphe 8(2). L'alinéa 8(2)a) permet la communication « aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins ».
32. Le guide de l'utilisateur de Gestion SSAM⁹ indique que « Gestion SSAM (système de soutien de l'administration militaire) est une application utilisée pour la gestion opérationnelle des ressources humaines en temps réel, qui aide la chaîne de commandement (C de C) dans la gestion quotidienne de son personnel. Gestion SSAM recueille des renseignements provenant de différents systèmes qui ont une incidence sur l'emploi quotidien des soldats au sein d'une unité. » [traduction] Le guide de l'utilisateur précise également que Gestion SSAM est autorisé à stocker et à traiter des renseignements jusqu'au niveau de classification Protégé B (c.-à-d. des renseignements dont la communication non autorisée pourrait vraisemblablement causer un préjudice grave qui n'est pas d'intérêt national, p. ex. à des particuliers ou à des entreprises).
33. Le MDN utilise Gestion SSAM pour recueillir et conserver les attestations de statut vaccinal contre la COVID-19 des membres des FAC. Ces derniers doivent ouvrir une session et entrer leur statut vaccinal dans l'application.
34. Les renseignements sur le statut vaccinal contre la COVID-19 d'un membre des FAC peuvent être consultés par les autres personnes au sein de la chaîne de commandement (c.-à-d. les superviseurs et les gestionnaires) de son unité dont le privilège « Voir les données sensibles » est activé dans leur compte Gestion SSAM.
35. Dans le cadre de nos discussions avec les membres du Centre de logiciels du commandement militaire (CLCM), l'équipe responsable de l'élaboration, de la gestion et de la mise à jour de l'application Gestion SSAM pour le MDN, nous avons appris que la gestion des privilèges (y compris la capacité d'accéder à des données sensibles sur les membres des FAC) est habituellement déléguée à l'échelle de l'unité et que de telles

⁹ Guide de l'utilisateur de LCM Pers (Gestion SSAM), Version 5.2.3 du Centre de logiciels du commandement militaire, AC/DICT 3-4 (Directeur de l'information du commandement terrestre), Défense nationale.

décisions relèvent du commandant de l'unité ou de l'officier responsable (pour les unités des FAC plus petites ou subordonnées). Les privilèges à l'échelle de l'unité sont mis en place par l'administrateur de l'application Gestion SSAM de l'unité au nom du commandant ou de l'officier responsable. Par conséquent, la gestion des privilèges est considérablement décentralisée dans Gestion SSAM.

36. Les membres du CLCM nous ont mentionné que cette approche décentralisée est intentionnelle et qu'elle permet à chaque unité de déterminer les rôles et les permissions à attribuer à ses membres d'une manière qui correspond le mieux à sa propre situation. Nous reconnaissons, dans une certaine mesure, que les besoins de chaque unité varient selon la nature de son rôle, sa composition et l'environnement ou le commandement sous lequel elle se trouve (p. ex. Armée canadienne, Marine royale canadienne, Aviation royale canadienne, Commandement des opérations spéciales); et que ces besoins peuvent changer au fil du temps selon l'état de déploiement et des niveaux de dotation de l'unité.
37. Nous estimons toutefois que dans un tel modèle décentralisé, il est prudent de veiller à la mise en place d'activités centrales de vérification et de surveillance rigoureuses afin de confirmer que les unités et les commandements s'acquittent adéquatement de leurs responsabilités en matière d'octroi de permissions et de révocation de celles-ci lorsque les personnes changent de poste ou lorsque les permissions ne sont plus nécessaires.
38. Le MDN nous a informés dans ses observations que le 12 janvier 2022, l'officier supérieur responsable du CLCM a envoyé par courriel un communiqué aux administrateurs de Gestion SSAM du commandement et de l'unité pour leur rappeler la nécessité d'utiliser les contrôles d'accès aux données et de protection des renseignements personnels de Gestion SSAM pour appuyer les « exigences fonctionnelles de leur unité et assurer la protection appropriée des données à caractère confidentiel ». Le communiqué rappelait également aux administrateurs la nécessité de « s'assurer que des politiques de gouvernance sont en place et qu'un ou plusieurs administrateurs désignés de Gestion SSAM ont une excellente compréhension des rôles lorsqu'ils accordent des permissions ». Enfin, on a conseillé aux unités de « procéder à un examen du privilège "Voir les données sensibles" de tous les membres afin de s'assurer que l'accès aux données est une exigence essentielle à l'exercice de leurs fonctions » [traductions].
39. Bien que nous considérions que les directives du communiqué étaient appropriées dans les circonstances, nous n'avons trouvé aucune preuve que le CLCM a fait un suivi auprès des administrateurs de Gestion SSAM pour confirmer qu'ils avaient entrepris des démarches en ce sens. Par ailleurs, aucune preuve ne montrait que le CLCM avait recueilli des données pour déterminer dans quelle mesure ces démarches avaient été entreprises et si elles étaient efficaces. Par conséquent, du point de vue de la gestion, il est difficile de savoir si le communiqué a atteint les résultats escomptés.

40. En raison du modèle décentralisé de contrôle d'accès et de gestion des privilèges utilisé pour Gestion SSAM et de la nature sensible des renseignements qui y sont stockés (dont le statut vaccinal des membres contre la COVID-19), nous avons recommandé que le MDN et les FAC établissent des mesures pour vérifier périodiquement que i) les commandements et les unités ont mis en œuvre et tiennent à jour des politiques de gouvernance appropriées pour la gestion des permissions au sein des unités et ii) les unités examinent régulièrement les privilèges « Voir les données sensibles » attribués aux membres de l'unité ainsi que pour ceux qui sont transférés à l'extérieur de l'unité. Cela aidera à protéger la vie privée des membres des FAC et à respecter le principe du « besoin de savoir ».
41. Le MDN a refusé de mettre en œuvre notre recommandation. Dans sa réponse, le MDN a indiqué que les mesures en place sont selon lui « suffisantes pour fournir l'assurance que les contrôles d'accès sont gérés et surveillés et que le traitement des renseignements personnels dans Gestion SSAM respecte le droit à la vie privée des membres des FAC » [traduction]. Nous ne sommes pas de cet avis et estimons que les mesures décrites par le MDN ne suffisent pas pour garantir que les privilèges accordés à l'échelle de l'unité dans Gestion SSAM respectent ses directives. De plus, nous ne sommes pas convaincus que le MDN surveille et contrôle adéquatement ces privilèges. Par conséquent, nous estimons que cette pratique présente un risque d'atteinte à la vie privée des membres des FAC. Nous encourageons vivement le MDN à mettre en œuvre la recommandation.
42. Nous n'avons trouvé aucune preuve que le statut vaccinal des membres des FAC contre la COVID-19 a été communiqué de façon inappropriée par l'intermédiaire de Gestion SSAM, et aucun exemple précis n'a été soulevé à cet égard. Par conséquent, nous estimons que les allégations selon lesquelles le manque de contrôles d'accès dans Gestion SSAM a mené à la communication inappropriée de renseignements sont **non fondées**.

Question n° 4 : Le MDN a-t-il pris des mesures raisonnables pour s'assurer que les renseignements personnels utilisés pour déterminer le statut vaccinal des membres des FAC contre la COVID-19 étaient exacts?

43. Certains plaignants affirment qu'ils ont refusé de soumettre une attestation de statut vaccinal sous la forme et de la manière précisées par le MDN ou les FAC, ou qu'ils ont tout simplement refusé de soumettre une attestation de statut vaccinal, et que, par conséquent, leur statut vaccinal dans l'application Gestion SSAM indiquait qu'ils étaient « non vaccinés ». Ils affirment que cela a mené à la collecte, à la conservation et à l'utilisation de données inexactes au sujet des membres. Ils ajoutent que le MDN et les FAC ont donc utilisé des renseignements erronés pour prendre des décisions relatives à l'application de sanctions administratives.

44. En vertu du paragraphe 6(2) de la *Loi*, les institutions sont tenues de veiller, dans la mesure du possible, à ce que tous les renseignements personnels qu'elles utilisent à des fins administratives soient à jour, exacts et complets.
45. Il semble que les membres des FAC aient été raisonnablement informés de la façon et la marche à suivre pour établir leur propre statut vaccinal dans Gestion SSAM. Le MDN et les FAC ont communiqué aux membres des FAC, au moyen des directives du CEMD, la marche à suivre ainsi que les options de statut vaccinal possibles et leur signification. On a également fourni aux membres les outils nécessaires pour s'assurer que leur statut était entré correctement et avec exactitude dans Gestion SSAM. Pour les membres qui n'avaient pas accès à Gestion SSAM, le MDN et les FAC leur fournissaient une autre méthode, soit un formulaire papier que les plaignants en l'espèce auraient pu utiliser pour communiquer leur bon statut vaccinal à leur superviseur.
46. Les personnes qui ne voulaient pas attester leur statut vaccinal devaient sélectionner « non vacciné » dans Gestion SSAM, alors qu'en fait, cela n'était peut-être pas une représentation fidèle de leur statut. Toutefois, Gestion SSAM incluait également un champ « raison » qui leur permettrait d'indiquer « refus de communiquer mon statut vaccinal » [traductions].
47. Bien que le paragraphe 6(2) de la *Loi* n'ait pas suscité un grand volume de jurisprudence, une disposition comparable de la *Health Information Act* de l'Alberta ([R.S.A. 2000 c. H-5](#), art. 61) a été interprétée comme exigeant que les renseignements soient suffisamment exacts pour parvenir « aux fins auxquelles ils seront utilisés ou communiqués¹⁰ » [traduction].
48. En pratique, le codage appliqué (c.-à-d. « non vacciné » plutôt que d'indiquer simplement que la personne ne veut pas fournir d'attestation) ne semble pas avoir eu d'incidence sur le processus décisionnel, en ce sens que les personnes qui ne veulent pas se faire vacciner et celles qui ne veulent pas fournir d'attestation ont fait l'objet des mêmes sanctions administratives. De plus, le champ « raison » permettait de fournir des précisions supplémentaires pour donner une représentation exacte du statut vaccinal des membres.
49. Malgré le fait que le codage n'avait pas d'incidence sur le processus décisionnel, il aurait été optimal et plus clair de donner aux employés la possibilité de sélectionner un champ indiquant « refus de fournir une attestation », ce qui aurait évité toute confusion.
50. Pour ce motif, nous avons conclu que le MDN et les FAC ont pris des mesures raisonnables pour s'assurer que le statut vaccinal des plaignants était exact, à jour et complet. Par conséquent, nous estimons que les allégations relatives à cette question sont **non fondées**.

¹⁰ *Alberta Health Services (Re)*, [2021 CanLII 16364](#) (AB OIPC), au paragraphe 82.

Autres

Les renseignements recueillis étaient-ils nécessaires et proportionnels?

51. Notre bureau a également tenu compte de la nécessité et de la proportionnalité de la vaccination obligatoire et des mesures d'attestation à la vaccination mises en place par les institutions fédérales pendant la pandémie de COVID-19. Étant donné qu'on a demandé au MDN et aux FAC et à d'autres employeurs fédéraux distincts de suivre la Politique du SCT, notre analyse en l'espèce visait principalement à cerner toute différence importante entre le principe de nécessité et de proportionnalité des FAC et de l'administration publique centrale.
52. Pour aider les institutions à tenir compte de la nécessité et de la proportionnalité, le Commissariat préconise un critère à 4 volets¹¹ qui demande aux institutions de se poser les questions suivantes lorsqu'elles établissent des programmes et des services pouvant porter atteinte à la vie privée :
- La mesure est-elle nécessaire pour répondre à un besoin précis?
 - La mesure est-elle susceptible d'être efficace pour répondre à ce besoin?
 - Existe-t-il un moyen d'arriver au même but tout en réduisant l'atteinte à la vie privée?
 - L'atteinte à la vie privée est-elle proportionnelle à l'avantage obtenu?
53. En ce qui concerne le premier volet, la nécessité, nous avons tenu compte du fait que les exigences avaient été instaurées pendant la pandémie mondiale de COVID-19, qui représentait un ensemble de circonstances exceptionnelles auxquelles le gouvernement du Canada et les FAC, plus précisément, ont dû réagir. Nous sommes convaincus que les mesures prescrites par la Directive du CEMD étaient liées aux objectifs urgents et importants d'assurer la santé et la sécurité des membres des FAC en milieu de travail et de maintenir la disponibilité opérationnelle et de déploiement des FAC. Le MDN a également expliqué dans les observations qu'il a présentées au Commissariat que la vaccination visait également à atténuer le risque de transmission du virus aux groupes vulnérables que les FAC ont été appelées à servir dans le contexte de la pandémie.

¹¹ Décrit dans le [Guide du Commissariat au sujet du processus d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée](#) par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada.

54. En ce qui concerne le deuxième volet, le MDN a fourni la preuve que la Directive du CEMD était fondée sur les conseils de santé publique de l'Agence de la santé publique du Canada et sur des études scientifiques, et qu'elle était conforme aux exigences établies dans la Politique du SCT visant l'administration publique centrale. D'après les renseignements fournis par le MDN et notre analyse dans le cadre de notre enquête sur les exigences établies pour les employés de l'administration publique centrale, nous sommes convaincus que la vaccination obligatoire a été efficace pour atteindre les objectifs, et que la collecte de renseignements sur le statut vaccinal des membres en vue de mettre en œuvre cette obligation a donc été efficace pour atteindre les objectifs établis en vertu de la Directive du CEMD.
55. En ce qui concerne le troisième volet, le principe de la nécessité et de la proportionnalité exige qu'on se demande si des mesures permettant de réduire l'atteinte à la vie privée pourraient aider à atteindre le même but. Cet élément oblige le MDN à démontrer que des mesures portant moins atteinte à la vie privée n'auraient pas permis d'atteindre les objectifs importants de protection de la santé et de la sécurité de ses employés. Nous n'avons reçu aucun renseignement important indiquant que le MDN avait envisagé d'autres solutions possibles portant moins atteinte à la vie privée (comme les tests rapides). Nous sommes toutefois convaincus, comme dans le cas de notre enquête sur l'administration publique centrale, que d'autres solutions, y compris les tests rapides, n'auraient pas été aussi efficaces dans les circonstances pour s'assurer que les personnes qui se sont rendues sur leurs lieux de travail étaient protégées contre la COVID-19.
56. Comme nous l'expliquons en détail dans notre rapport de conclusions sur les exigences relatives à l'attestation de vaccination pour les employés de l'administration publique centrale, nous avons reçu une analyse de l'Agence de la santé publique du Canada, étayée par des références à des preuves externes, démontrant qu'au moment où le MDN et les FAC ont mis en place la Directive du CEMD, il existait une grande quantité de données probantes sur l'efficacité des vaccins pour protéger les personnes qui entrent en contact avec d'autres, comme dans un espace de travail partagé, contre une forme grave de la maladie. Comme nous l'avons aussi souligné dans ce même rapport, nous reconnaissons qu'à l'époque, la vaccination s'était révélée être le moyen le plus efficace de s'assurer que les personnes qui se rendent sur les lieux de travail étaient protégées contre la COVID-19.
57. Toutefois, nous avons également constaté que les décisions des tribunaux qui ont tenu compte des exigences en matière de vaccination à ce jour ont souligné l'importance

d'évaluer le contexte opérationnel pertinent, notamment si les employés travaillent sur place ou à domicile¹².

58. En fait, nous reconnaissons que les membres des FAC pourraient, à tout moment, être tenus d'être présents sur place de façon ponctuelle pour répondre à des besoins opérationnels, et que les FAC, en particulier, peuvent être appelées à se déployer rapidement au pays et à l'étranger en réponse à des menaces, des urgences et des catastrophes dans des juridictions dont les exigences en matière de vaccination contre la COVID-19 varient. Nous reconnaissons qu'il est impossible de savoir avec certitude à l'avance à quel moment les FAC peuvent être appelées à se déployer, bien qu'il y ait des personnes et des unités dont l'état de disponibilité opérationnelle est considéré comme élevé¹³. Nous sommes conscients également que la vaccination complète des personnes non vaccinées n'est pas quelque chose qui peut être fait rapidement, selon les besoins. Par conséquent, compte tenu de l'état de la pandémie à ce moment-là, nous estimons qu'il était raisonnable que le MDN et les FAC exigent que tous les membres soient entièrement vaccinés ou qu'ils demandent des mesures d'adaptation conformément aux exigences de la Directive du CEMD. De plus, nous reconnaissons que, pour savoir quels membres du personnel peuvent être déployés, la collecte des renseignements sur le statut vaccinal de tous les membres a été, et demeure, une approche raisonnable et efficace pour le MDN et les FAC.
59. En ce qui concerne le quatrième volet du critère, à savoir si l'atteinte à la vie privée est proportionnelle à l'avantage obtenu, nous nous attendons à ce que le MDN soit en mesure de démontrer que les répercussions potentielles sur la vie privée des membres des FAC, découlant de la collecte de renseignements sur leur statut vaccinal contre la COVID-19, étaient proportionnelles aux avantages que procurerait la collecte.
60. La Directive du CEMD exigeait la communication de renseignements limités sur le statut vaccinal des membres des FAC. Ces renseignements, au moment de la mise en œuvre de la Directive du CEMD, devaient également être communiqués afin d'accéder à de nombreux services dans un certain nombre de provinces, notamment les restaurants. En

¹² Voir par exemple, *Lavergne-Poitras c. Canada (Procureur général)*, 2021 CF 1232 (CanLII), aux paragraphes 69, 73-74 et 101; *Toronto District School Board v. CUPE, Local 4400*, 2022 CanLII 22110 (ON LA); *Maple Leaf Foods Inc., Brantford Facility v. United Food and Commercial Workers Canada, Local 175*, 2022 CanLII 28285 (CanLII), aux paragraphes 28-31; *BC Hydro and Power Authority v. International Brotherhood of Electrical Workers, Local 258*, 2022 CanLII 25764 (BC LA), aux paragraphes 65-68; *BC Hydro and Power Authority and Powertech Labs Inc. v. MOVEUP (Canadian Office & Professional Employees' Union Local 378)*, 2022 CanLII 91093 [BC LA], aux paragraphes 51-59; *Toronto Professional Fire Fighters' Association, I.A.A.F. Local 3888 v. Toronto (City)*, 2022 CanLII 78809 (ON LA), aux paragraphes 237 et 261.

¹³ Dans le même ordre d'idées, dans le contexte de l'arbitrage syndical, dans la décision *Toronto Professional Fire Fighters' Association, I.A.A.F. Local 3888 v. Toronto (City)*, au paragraphe 237, *supra* note 12, l'arbitre a pris note de l'environnement de travail intrinsèquement imprévisible des pompiers, de la nécessité de se déployer avec peu de préavis et de la possibilité d'entrer en contact étroit avec le public. Cela peut être comparable à l'environnement de travail des FAC.

fait, les FAC recueillaient déjà ces renseignements avant la pandémie de COVID-19 relativement au le statut vaccinal des membres contre d'autres maladies. Néanmoins, il s'agit toujours de renseignements médicaux (de nature sensible) qui pourraient, dans certains cas, entraîner la communication d'autres renseignements personnels sensibles en ce qui concerne les employés qui présentent des demandes d'adaptation. Cette atteinte à la vie privée doit être évaluée en fonction des avantages de la Directive du CEMD.

61. Pour les motifs énoncés dans l'évaluation des premier et troisième volets, nous sommes convaincus que les avantages de la Directive du CEMD étaient les suivants : veiller à ce que les FAC demeurent prêtes et disposent des ressources nécessaires pour répondre aux exigences opérationnelles; protéger la santé et la sécurité de l'Équipe de la Défense; et atténuer le risque de transmission du virus aux groupes vulnérables que les FAC pourraient être – et ont été – appelées à servir dans le contexte de la pandémie mondiale.
62. Lorsqu'on la compare à ces objectifs, on constate que l'atteinte à la vie privée était proportionnelle aux avantages à tirer dans le contexte de cette situation d'urgence.
63. À la lumière des éléments de preuve et des observations dont nous sommes saisis, nous sommes convaincus que la Directive du CEMD répond aux exigences en matière de nécessité et de proportionnalité.

Conclusion

64. Nous concluons que les directives du CEMD ont été mises en œuvre conformément aux exigences prévues par la *Loi*. Les plaintes examinées dans le présent rapport sont donc non fondées.
65. Nous avons toutefois recommandé que le MDN et les FAC mettent en œuvre des mesures visant à confirmer périodiquement que les unités examinent et révoquent dûment les permissions qui permettent d'accéder aux renseignements sensibles des membres des FAC dans Gestion SSAM. Le MDN a refusé de mettre en œuvre cette recommandation. Cela dit, nous l'encourageons vivement à le faire.

Annexe 1 – Liste des renseignements sur l’attestation à la vaccination recueillis par les intimés

Le MDN a indiqué que les renseignements suivants liés à l’attestation à la vaccination sont recueillis dans Gestion SSAM :

- Nom du membre des FAC
- Numéro de matricule du membre des FAC
- Attestation :
 - Entièrement vacciné (date – deuxième dose)
 - Partiellement vacciné (date – première dose)
 - Non vacciné demandant des mesures d’adaptation en raison de la situation suivante :
 - Contre-indication médicale certifiée ou handicap;
 - Croyance religieuse interdisant la vaccination complète;
 - Motif de distinction illicite défini dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* empêchant la vaccination.
 - Non vacciné :
 - Refus de communiquer le statut vaccinal;
 - Refus de se faire vacciner;
 - Refus de se conformer à la Directive sur la vaccination du CEMD (politique);
 - Mesures d’adaptation refusées.
 - Attestation non remplie
 - Raison – CNP (congé non payé); MATA/PATA (congé de maternité/paternité); libération; injoignable

Enquête sur les exigences d'attestation à la vaccination contre la COVID-19 établies par certains employeurs distincts de la fonction publique fédérale

Plaintes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

Le 29 mai 2023

Description

Nous avons cherché à savoir si les exigences d'attestation à la vaccination en réponse à la pandémie de COVID-19 établies pour leurs employés par certaines institutions du gouvernement fédéral (« employeurs distincts ») qui ne font pas partie de l'administration publique centrale étaient conformes aux dispositions relatives à la collecte, à l'utilisation et à la divulgation des renseignements personnels de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (la *Loi*). De plus, nous avons examiné la nécessité et la proportionnalité des mesures en fonction des circonstances dans lesquelles elles ont été établies.

Points à retenir

- Les employeurs distincts examinés avaient le pouvoir de collecter des renseignements sur le statut vaccinal de leurs employés en vertu de leur loi habilitante et de la partie II du *Code canadien du travail*. Les utilisations et les divulgations de ces renseignements respectaient généralement le motif pour lequel ils avaient été recueillis.
- Bien que le principe de nécessité et de proportionnalité ne soit pas une exigence de la *Loi* à l'heure actuelle, la Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) exige de limiter la collecte des renseignements personnels à ceux dont la nécessité est démontrable. Dans ce cas, nous avons déterminé que la collecte de renseignements personnels prévue par les mesures mises en œuvre par ces institutions était nécessaire, efficace et proportionnelle dans les circonstances.
- Les institutions devraient évaluer et décrire de façon structurée la nécessité et la proportionnalité lorsqu'elles introduisent ou modifient des programmes qui portent atteinte à la vie privée, afin de donner l'assurance que les intérêts des Canadiens en matière de protection de la vie privée sont respectés.
- Lorsqu'elles définissent les autorisations d'accès aux renseignements personnels des employés, les institutions devraient tenir compte des types de renseignements qui entraînent l'exigence « besoin de savoir » pour tout employé de soutien ayant accès aux renseignements.

Rapport de conclusions

Table des matières

Aperçu	3
Contexte	4
Compétence	5
Méthodologie	5
Analyse.....	6
Première question en litige : Les renseignements collectés par les défendeurs avaient-ils un lien direct avec les programmes ou les activités de l'établissement, conformément aux exigences de la <i>Loi</i> ?.....	6
Deuxième question en litige : L'utilisation et la communication de renseignements liés au statut vaccinal des employés et aux demandes de mesures d'adaptation étaient-elles autorisées au titre des articles 7 et 8 de la <i>Loi</i> ?	8
SSAV-GC (utilisé par l'ACIA et PC).....	9
BDC	10
SCP.....	11
ARC.....	13
ACIA	14
CNRC.....	15
PC.....	16
Demandes de mesures d'adaptation.....	17
Autres.....	17
Les renseignements recueillis étaient-ils nécessaires et proportionnels?.....	17
Conclusion	22
Annexe 1 – Liste des renseignements d'attestation à la vaccination recueillis par les défendeurs	23

Aperçu

1. Suivant l'introduction en octobre 2021 de la vaccination obligatoire contre la COVID-19 et des exigences relatives à l'attestation du statut vaccinal pour le personnel des employeurs distincts¹ de la fonction publique fédérale, le Commissariat a reçu de nombreuses plaintes d'employés touchés contre la Banque de développement du Canada (BDC), la Société canadienne des postes (SCP), l'Agence du revenu du Canada (ARC), l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), le Conseil national de recherches du Canada (CNRC) et Parcs Canada (PC), collectivement appelés « les défendeurs » ou « les employeurs » dans le présent rapport.
2. Le Commissariat a également reçu des plaintes contre le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) et contre des institutions de l'administration publique centrale par des employés assujettis à la [Politique sur la vaccination contre la COVID-19 applicable à l'administration publique centrale, y compris à la Gendarmerie royale du Canada du SCT](#) (la Politique du SCT), ainsi que des plaintes contre le ministère de la Défense Nationale par des membres des Forces armées canadiennes (FAC) qui ne sont pas assujetties à la Politique du SCT, mais qui sont assujetties à une directive similaire, la [Directive du CEMD sur la vaccination contre la COVID-19 des FAC](#). Ces plaintes sont abordées dans d'autres rapports.
3. Plusieurs plaignants ont fait valoir que la collecte du statut vaccinal d'employés, et dans certains cas de renseignements religieux ou médicaux à l'appui d'une demande de mesures d'adaptation afin d'être exempté des exigences relatives aux politiques de leurs employeurs, était déraisonnable. Après enquête et analyse, nous avons conclu que la collecte de renseignements personnels par les défendeurs au titre de leurs politiques respectives était conforme à l'exigence de l'article 4 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (la Loi), étant donné qu'elle a un lien direct avec un programme opérationnel ou une activité des défendeurs, à savoir leurs responsabilités en matière de santé et de sécurité durant une situation d'urgence nationale en raison de la pandémie de COVID-19. Notre enquête n'a pas examiné la question de savoir si les exigences de vaccination constituaient une atteinte injustifiée contre le droit des personnes à la protection contre les fouilles et perquisitions abusives, garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés*.
4. Certains plaignants ont également déclaré que les défendeurs ont communiqué de façon inappropriée des renseignements personnels liés à leur statut vaccinal. Nous avons conclu que la communication de ces renseignements par les défendeurs respectait le motif pour lequel ils avaient été collectés et que, par conséquent, la communication des renseignements était conforme à l'article 8 de la *Loi*.

¹ Dans le contexte du présent rapport, l'expression « employeurs distincts » désigne les institutions publiques fédérales du Canada qui ne sont pas nommées dans l'Annexe I ou l'Annexe IV de la [Loi sur la gestion des finances publiques](#) (LGFP).

5. Sur la base de ce qui précède, nous avons conclu que les politiques des défenseurs relatives à la COVID-19 étaient appliquées conformément aux exigences juridiques de la *Loi*.
6. Par ailleurs, même s'il ne s'agit pas d'une exigence au titre de la *Loi*, nous avons également examiné les principes de nécessité et de proportionnalité en ce qui a trait aux collectes établies dans le cadre des politiques des défenseurs. Nous avons conclu que, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, ces politiques étaient, dans l'ensemble, nécessaires et proportionnelles, étant donné la situation d'urgence alors en vigueur. Les employeurs fédéraux ont des obligations claires en vertu du *Code canadien du travail* de protéger la santé et la sécurité de leurs employés au milieu de travail et nous sommes convaincus, selon les conditions et les directives de la santé publique à l'époque, que la vaccination et les exigences connexes en matière d'attestation constituaient le moyen le plus efficace de prévenir les infections et les maladies graves découlant de la COVID-19 afin d'assurer la santé et la sécurité des employés et des personnes qu'ils servent.
7. Par conséquent, nous sommes convaincus que les politiques des défenseurs respectaient les principes de nécessité et de proportionnalité dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Nous avons toutefois recommandé à toutes les institutions d'effectuer une analyse structurée de la nécessité et de la proportionnalité au moment de mettre en oeuvre ou de modifier des programmes pouvant porter atteinte à la vie privée. Tous les défenseurs ont manifesté leur accord avec cette recommandation.

Contexte

8. Le 6 octobre 2021, le [gouvernement du Canada a annoncé](#) que tous les fonctionnaires de l'administration publique centrale allaient devoir fournir une attestation selon laquelle ils étaient entièrement vaccinés contre la COVID-19 ou mis en congé sans solde, à moins d'être exemptés pour des raisons médicales ou pour des motifs de distinction illicite. Ces exigences ont été rendues officielles pour les employés de l'administration publique centrale au titre de la Politique du SCT.
9. Il a été demandé aux employeurs distincts au sein de la fonction publique fédérale de mettre en oeuvre des politiques sensiblement similaires à l'égard de leurs employés. Par conséquent, ces employeurs distincts ont établi leur propre orientation stratégique pour leurs employés qui comportait des objectifs similaires et qui a établi des exigences vaccinales équivalentes à celles de l'administration publique centrale, y compris des exigences en matière d'attestations par les employés de leur statut vaccinal contre la COVID-19.
10. Les défenseurs ont établi les instruments de politique suivants afin d'officialiser les exigences de vaccination contre la COVID-19 pour leurs employés :
 - a. BDC : Directive de la BDC sur la vaccination
 - b. SCP : Pratique de vaccination obligatoire de la SCP

- c. ARC : Politique sur la vaccination contre la COVID-19 applicable à l'Agence du revenu du Canada
 - d. ACIA : [Politique de l'Agence canadienne d'inspection des aliments sur la vaccination contre la COVID-19](#)
 - e. CNRC : [Politique sur la vaccination contre la COVID-19 applicable au Conseil national de recherches du Canada](#)
 - f. PC : Politique sur la vaccination contre la COVID-19 applicable à l'Agence Parcs Canada
11. Suivant l'annonce des exigences liées à la vaccination contre la COVID-19 pour le personnel des employeurs distincts, nous avons reçu des plaintes d'employés concernés déposées contre les défendeurs. Notre examen de ces plaintes et des allégations connexes établit le fondement du présent rapport de conclusions.

Compétence

12. Plusieurs plaignants affirmaient que le fait d'exiger une attestation de statut vaccinal constituait une violation de leurs droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*), et que les exigences étaient donc illégales. Toutefois, tirer des conclusions concernant la conformité à la *Charte* ne fait pas partie du champ de compétence du Commissariat et, par conséquent, ces conclusions sont en dehors de la portée de l'analyse du présent rapport.

Méthodologie

13. Le Commissariat a enquêté sur les allégations contre chacune des institutions et a obtenu des observations de la part de chacune d'elles. Selon ces enquêtes ponctuelles, le Commissariat estime que les plaintes portées contre les employeurs distincts comportent des questions communes et sont plus efficacement traitées dans un seul rapport plutôt que dans des rapports distincts pour chaque défendeur.
14. Étant donné qu'il a été demandé aux employeurs distincts de se conformer aux exigences de la Politique du SCT et que, par conséquent, cette politique a orienté en grande partie les exigences générales des politiques connexes, nous nous sommes également penchés sur les observations du SCT en ce qui concerne la Politique du SCT. Nous invitons les lecteurs à consulter le rapport de conclusions portant sur notre [Enquête sur les exigences d'attestation à la vaccination contre la COVID-19 établies par le Conseil du Trésor du Canada pour les employés de l'administration publique centrale](#) pour obtenir des renseignements généraux supplémentaires.

Analyse

Première question en litige : Les renseignements collectés par les défendeurs avaient-ils un lien direct avec les programmes ou les activités de l'établissement, conformément aux exigences de la *Loi*?

15. De nombreux plaignants déclarent que leurs employeurs les ont obligés à fournir des renseignements personnels liés à leur statut vaccinal contre la COVID-19 et, dans certains cas, afin d'obtenir une exemption de ces exigences, des renseignements sur leurs croyances religieuses ou leurs antécédents médicaux. Selon ces plaignants, cette collecte se fait sans autorisation appropriée et représente une atteinte déraisonnable à leur droit à la vie privée.
16. Une liste de renseignements en matière d'attestations de vaccination contre la COVID19 collectés par les défendeurs figure à l'Annexe 1 du présent rapport.
17. Conformément à l'article 4 de la *Loi*, les seuls renseignements personnels relatifs aux employés que peuvent recueillir les institutions fédérales sont ceux qui ont un lien direct avec leurs programmes ou leurs activités. Ces programmes ou activités sont normalement établis par une législation qui autorise le programme ou l'activité en question. L'article 4 n'exige pas que la collecte soit « nécessaire », mais seulement qu'il y ait « un lien direct, immédiat, sans intermédiaire entre les renseignements personnels des personnes et les activités ou programmes du gouvernement² ».
18. Même si certains plaignants affirment que leur statut vaccinal a été collecté sans leur consentement, il convient de souligner que la *Loi* ne comporte pas d'exigence générale selon laquelle les institutions doivent obtenir le consentement des personnes pour la collecte de leurs renseignements personnels.
19. Tous les défendeurs ont mentionné, dans leurs réponses écrites au Commissariat ou dans leurs politiques, la Partie II du [Code canadien du travail](#) (le *Code*) qui établit les exigences en matière de santé et sécurité au travail que doivent respecter les employeurs dans les milieux de travail sous réglementation fédérale afin de prévenir ou limiter les accidents et les blessures dans le milieu de travail, y compris les maladies professionnelles comme l'exposition à la COVID-19. Les employeurs établissent les programmes de santé et de sécurité au travail afin de surveiller et d'appliquer leurs obligations au titre de la Partie II du *Code*.
20. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, nous reconnaissons que la collecte de renseignements liés au statut vaccinal des employés contre la COVID-19 est raisonnablement liée aux programmes de santé et de sécurité au travail des

² Union of Canadian Correctional Officers/Syndicat des Agents Correctionnels du Canada, Confédération des Syndicats Nationaux CSN (UCCO-SACC-CSN) c. Canada (Procureur général), 2016 CF 1289, au paragraphe 141, confirmé par 2019 CAF 212.

employeurs, car cela permet aux employeurs de savoir quels employés sont protégés contre les conséquences graves découlant de l'exposition potentielle au virus. En outre, ces renseignements permettent à l'employeur de savoir quels employés sont en mesure de travailler au lieu de travail, si nécessaire.

21. Les employeurs sont également tenus de prendre des mesures d'adaptation pour les employés qui ne peuvent pas être vaccinés en raison d'une contre-indication médicale, pour des motifs religieux ou pour tout autre motif de distinction illicite au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP). Pour ce faire, les employeurs demandent à leurs employés de fournir des renseignements sur la nature des motifs pour lesquels ils demandent la prise de mesures d'adaptation, afin de décider d'accorder ou non de telles mesures et de déterminer les mesures d'adaptation.
22. La collecte de renseignements personnels pour évaluer une demande de mesures d'adaptation est directement liée aux responsabilités d'une institution du gouvernement au titre de la LCDP d'éviter de discriminer les employés en raison de motifs de distinction illicite³. Il existe un lien immédiat et direct entre cette responsabilité et la collecte de renseignements sur les employés pour justifier leur demande de mesures d'adaptation pour l'un ou l'autre de ces motifs. Dans ce contexte, il est difficile de savoir comment l'on pourrait s'attendre à ce qu'un employeur prenne des décisions au sujet d'une demande de mesures d'adaptation sans obtenir de renseignements supplémentaires concernant la nature de la situation de l'employé.
23. En plus des pouvoirs et responsabilités susmentionnés, de nombreux défenseurs jouissent de certains pouvoirs propres à l'établissement des conditions de travail, ce qui peut comprendre la collecte de renseignements personnels liés au statut vaccinal contre la COVID-19 des personnes.
24. La BDC est régie par la [Loi sur la Banque de développement du Canada](#). L'article 10 de cette loi autorise la BDC à employer les personnes et retenir les services de mandataires, et à « fixer leurs conditions d'emploi ou d'exécution de services ».
25. La SCP a mentionné dans ses observations au Commissariat qu'elle établit les conditions de travail des employés en vertu de l'article 12 de la [Loi sur la Société canadienne des postes](#), selon lequel la SCP peut « fixer les conditions d'emploi ou de prestation de services correspondantes ».
26. L'ARC a mentionné qu'elle a compétence dans le domaine de « la détermination de ses conditions d'emploi » en vertu de l'alinéa 30(1)d) de la [Loi sur l'Agence du revenu du Canada](#) et qu'elle peut « déterminer et réglementer les traitements auxquels ont droit ses employés, leurs horaires et leurs congés, ainsi que les questions connexes » en vertu de l'alinéa 51(1)d) de cette loi.

³ *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, articles 7, 10 et 15.

27. Les paragraphes 13(1) et 13(2) de la [Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments](#) prévoient respectivement que le président de l'ACIA « nomme les employés de l'Agence » et « fixe les conditions d'emploi des employés de l'Agence et leur assigne leurs fonctions ».
28. Le CNRC a le pouvoir d'employer des personnes en vertu des alinéas 5(1)b), 5(1)g) et 5(1)h) de la [Loi sur le Conseil national de recherches](#). Le CNRC a également invoqué l'article 8 de cette loi, selon lequel « [l]e président est le premier dirigeant du Conseil; à ce titre, il en assure la direction et contrôle la gestion de son personnel. » Le CNRC a précisé davantage dans ses observations que le président du Conseil national de recherches Canada [traduction] « assume la responsabilité globale du travail du CNRC à titre d'organisme distinct. Les conditions d'emploi s'appliquent aux membres. Étant donné que le CNRC est un employeur distinct, le président est tenu de bien gérer les conditions d'emploi ».
29. En vertu de l'alinéa 13(3)b) de la [Loi sur l'Agence Parcs Canada](#), le directeur général de PC peut « fixer les conditions d'emploi – y compris en ce qui concerne le licenciement motivé – des employés ainsi que leur assigner des tâches ».
30. Compte tenu de ce qui précède, nous sommes convaincus que les renseignements recueillis par les défendeurs ont un lien direct avec les programmes ou les activités de l'établissement, conformément à l'article 4 de la *Loi*. Plus précisément, nous reconnaissons que les renseignements ont été recueillis à l'appui des programmes de santé et de sécurité au travail des défendeurs. Nous sommes également convaincus que les défendeurs disposaient du pouvoir nécessaire pour effectuer ces collectes à titre de condition d'emploi. Par conséquent, nous estimons que les allégations concernant la collecte inappropriée de renseignements liés au statut vaccinal des employés, y compris les renseignements à l'appui des demandes de mesures d'adaptation, **ne sont pas fondées**.

Deuxième question en litige : L'utilisation et la communication de renseignements liés au statut vaccinal des employés et aux demandes de mesures d'adaptation étaient-elles autorisées au titre des articles 7 et 8 de la *Loi*?

31. L'article 7 de la *Loi* prévoit ceci : « À défaut du consentement de l'individu concerné, les renseignements personnels relevant d'une institution fédérale ne peuvent servir à celle-ci qu'aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution de même que pour les usages qui sont compatibles avec ces fins; qu'aux fins auxquelles ils peuvent lui être communiqués en vertu du paragraphe 8(2) ».
32. Le paragraphe 8(1) de la *Loi* prévoit que les renseignements personnels sous le contrôle d'une institution fédérale ne doivent pas être communiqués par cette institution, sauf avec le consentement de la personne concernée et dans les cas prévus au paragraphe 8(2). L'alinéa 8(2)a) permet la communication des renseignements « aux

fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins ».

33. Certains plaignants ont déclaré que les renseignements recueillis dans le cadre des politiques des institutions avaient été utilisés ou communiqués de façon inappropriée en raison de l'utilisation de systèmes pour recueillir, traiter et surveiller les attestations de vaccination des employés. Nous avons examiné la question de savoir si les institutions avaient pris des mesures appropriées pour limiter l'utilisation et la communication des renseignements contenus dans ces systèmes aux fins autorisées en vertu des articles 7 et 8. Pour les institutions qui utilisent le Système de suivi pour l'attestation à la vaccination du gouvernement du Canada (SSAV-GC), nous avons aussi examiné en particulier la question de savoir si l'utilisation du SSAV-GC aurait pu entraîner la communication inappropriée de renseignements au sein de l'institution de l'employé concerné ou au sein du personnel du SCT, en tant qu'exploitant du SSAV-GC. Nous n'avons relevé aucune infraction en matière d'utilisation ou de communication associée au traitement général des renseignements d'attestation à la vaccination, aux demandes de mesures d'adaptation ou à l'utilisation du SSAV-GC par des employeurs distincts.
34. Nous avons enquêté séparément sur des plaintes concernant une atteinte à la sécurité des renseignements sur le statut vaccinal contre la COVID-19 des employés relativement à la SCP, où ces renseignements ont été communiqués à d'autres employés de la SCP par erreur, pour aucune fin autorisée en vertu de l'article 8 de la *Loi*.
35. Nous avons recueilli de tous les défenseurs des observations expliquant la manière dont ils procèdent à la collecte de renseignements liés au statut vaccinal de leurs employés, en portant une attention particulière aux mesures de sécurité (y compris les restrictions d'accès et des mesures connexes) mises en œuvre pour protéger les renseignements recueillis.

SSAV-GC (utilisé par l'ACIA et PC)

36. L'ACIA et PC ont utilisé le SSAV-GC du SCT pour recueillir les attestations de vaccination de la part de leurs employés. L'accès aux données individuelles des employés dans le SSAV-GC est limité aux personnes autorisées au sein de l'institution de l'employé. Plus précisément, les superviseurs immédiats d'un employé ont pleinement accès à l'attestation de vaccination de ce dernier, notamment : (i) le statut vaccinal dont a attesté l'employé; (ii) le résultat d'une vérification tel qu'enregistré par le superviseur immédiat de l'employé; (iii) le motif de la mesure d'adaptation si/comme demandé par l'employé. Les gestionnaires d'échelons supérieurs (c.-à-d. les supérieurs hiérarchiques du superviseur immédiat de l'employé, y compris tous les hauts fonctionnaires au sein de la structure organisationnelle dans laquelle l'employé travaille) ont un accès complet aux renseignements suivants : (i) le statut vaccinal selon l'attestation fournie par l'employé et (ii) le résultat d'une vérification enregistrée par le superviseur immédiat de l'employé.

37. D'autres personnes en particulier au sein de l'institution d'un employé qui jouent un rôle dans l'exécution des responsabilités dans le cadre de la politique (c.-à-d. responsables de la santé et de la sécurité ou personnel des ressources humaines) et ayant été préalablement identifiés comme ayant « besoin de savoir », ont également accès aux données relatives aux attestations de vaccination de chaque employé, au moyen des rapports ministériels.
38. Dans le contexte de notre enquête sur les exigences d'attestation à la vaccination au sein de l'administration publique centrale, le SCT nous a avisés que certaines personnes du SCT ont accès aux données anonymes sur l'attestation à la vaccination cumulées au niveau ministériel par l'intermédiaire du SSAV-GC aux fins d'analyse statistique et de production de rapports. Selon le SCT, ces personnes n'ont pas accès aux renseignements personnels d'individus au moyen de ce mécanisme de rapport. Nous soulignons tout de même que les données cumulatives et dépersonnalisées peuvent parfois être considérées comme des renseignements permettant d'identifier une personne. Nous n'avons pas examiné la question de savoir si c'était le cas ici, car les utilisations ont ultimement été jugées conformes à la collecte.
39. Le SCT a également mentionné que certaines personnes en particulier au sein de l'équipe technique qui est responsable de la solution SSAV-GC peuvent se voir accorder l'accès aux données sous-jacentes du SSAV-GC afin de diagnostiquer les défauts techniques signalés pour appuyer le bon fonctionnement du système.
40. Nous estimons que les utilisations et les communications susmentionnées, liées à l'utilisation du SSAV-GC, sont conformes au motif pour lequel les renseignements ont été recueillis, notamment pour mettre en œuvre les mandats de vaccination obligatoire contre la COVID-19 et obtenir les attestations de vaccination des employés à l'appui de la santé et la sécurité au travail, et qu'elles sont donc autorisées en vertu de l'article 7 et de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*.

BDC

41. La BDC a recueilli les attestations de vaccination à l'aide de son système de gestion du capital humain de Workday (Workday). La BDC nous a informés que Workday constitue son système d'enregistrement des données en ce qui a trait à tous les renseignements liés à ses ressources humaines et qu'elle avait créé un « module de vaccination contre la COVID-19 » précis au sein de Workday pour recueillir et stocker les renseignements recueillis dans le cadre de son processus d'attestation du statut vaccinal. L'accès aux renseignements d'attestation à la vaccination dans Workday est restreint à l'aide de contrôle d'accès en fonction des rôles et seuls les employés de groupes ayant « besoin de savoir » ont accès aux renseignements contenus dans le module de vaccination contre la COVID-19.
42. La BDC a mentionné que l'accès aux renseignements fournis par les employés en matière d'attestation au statut vaccinal est limité aux employés membres des groupes suivants :

- a. Relations avec les employés des RH;
 - b. Partenaires d'affaires des RH;
 - c. Contrôle de l'accès au système Workday (c.-à-d. ceux qui accordent les droits d'accès dans Workday).
43. La BDC n'a pas expliqué précisément pourquoi les groupes susmentionnés doivent avoir accès à ces renseignements. Toutefois, nous reconnaissons que la BDC dispose de la latitude nécessaire pour déterminer quelles sont les personnes au sein de l'institution qui ont besoin d'accéder à ces renseignements pour soutenir la mise en œuvre de sa directive sur la vaccination, et que les rôles susmentionnés sont intrinsèquement liés à cette fonction de soutien.
44. Nous estimons que les utilisations et les communications susmentionnées, liées au statut vaccinal des personnes au sein de la BDC, sont conformes au motif pour lequel les renseignements ont été recueillis, notamment pour appliquer la directive de la BDC sur la vaccination et obtenir les attestations de vaccination des employés à l'appui de la santé et de la sécurité au travail, et qu'elles sont donc autorisées en vertu de l'article 7 et de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*.

SCP

45. La SCP a combiné différentes méthodes pour recueillir les attestations de vaccination des employés. Un système téléphonique (« 1-800-attestation ») a été utilisé pour la majorité des employés, et un portail d'attestation a été mis à la disposition d'employés sourds ou malentendants. La SCP a fourni des observations selon lesquelles plusieurs groupes au sein de l'organisation ont accès aux renseignements liés au statut vaccinal d'employés. Cet accès est fondé sur la détermination par la SCP des secteurs de programme internes qui doivent accéder aux renseignements afin d'administrer correctement la Pratique de vaccination obligatoire (PVO) de la SCP.
- a. Les chefs d'équipe ont seulement accès au statut « conforme » ou « non conforme » des personnes au sein de l'organisation du chef d'équipe afin de vérifier la conformité à la PVO de la SCP. Ces personnes n'ont pas accès aux détails expliquant en quoi les employés sont conformes ou non conformes.
 - b. Certains membres de l'équipe des ressources humaines ont accès au statut « conforme » ou « non conforme » à l'échelle nationale afin d'établir les processus relatifs aux nouvelles embauches et à la dotation en ce qui a trait à la conformité des personnes à la PVO de la SCP. Ces personnes n'ont pas accès aux détails expliquant en quoi les employés sont conformes ou non conformes.
 - c. Certains membres de l'équipe de contrôle de la production et des rapports de la SCP ont accès au statut « conforme » ou « non conforme » à l'échelle nationale afin de préparer les rapports sur les opérations d'analyse des répercussions. Ces personnes n'ont pas accès aux détails expliquant en quoi les employés sont conformes ou non conformes.

- d. Certains membres de l'équipe de sécurité et des services d'enquête ont accès aux données sur les employés non conformes afin de gérer l'accès aux installations de la SCP.
 - e. Certains membres de l'équipe d'analytique opérationnelle ont un accès complet à tous les renseignements recueillis afin de gérer et soutenir les données sur les rapports relatifs aux attestations contenant des renseignements sur les employés. La SCP n'a pas précisé la raison pour laquelle ces personnes avaient besoin d'un accès complet plutôt qu'un accès limité ou un accès aux données cumulatives.
 - f. Certains membres de l'équipe nationale de conformité et de politique de santé et de sécurité ont un accès complet à tous les renseignements recueillis afin de surveiller la conformité à la PVO de la SCP à l'échelle organisationnelle.
 - g. Certains membres de l'équipe nationale de gestion de l'incapacité ont accès à tous les renseignements recueillis afin de traiter les demandes de mesures d'adaptation pour des raisons de santé de la part d'employés qui ne peuvent pas être vaccinés et pour préparer les rapports pertinents. La SCP n'a pas précisé la raison pour laquelle l'accès à « tous les renseignements recueillis » était nécessaire ou si cet accès était limité aux renseignements provenant d'employés qui avaient demandé la prise de mesures d'adaptation pour des motifs médicaux.
 - h. Certains membres de l'équipe des droits de la personne ont accès à tous les renseignements recueillis afin de traiter les demandes de mesures d'adaptation pour des motifs religieux ou d'autres motifs liés aux droits de la personne de la part d'employés qui ne peuvent pas être vaccinés et pour préparer les rapports pertinents. La SCP n'a pas précisé la raison pour laquelle l'accès à « tous les renseignements recueillis » était nécessaire ou si cet accès était limité aux renseignements provenant d'employés qui avaient demandé la prise de mesures d'adaptation pour des motifs religieux ou d'autres motifs liés aux droits de la personne.
 - i. Certains membres de l'équipe de vérification de la sécurité et de la conformité ont accès aux renseignements sur des employés sélectionnés au hasard aux fins de vérification seulement, ce qui peut comprendre des dossiers de preuve de vaccination.
46. Nous estimons que les utilisations et les communications susmentionnées, liées au statut vaccinal des personnes au sein de la SCP, sont conformes au motif pour lequel les renseignements ont été recueillis, notamment pour appliquer la PVO de la SCP et obtenir les attestations de vaccination des employés à l'appui de la santé et de la sécurité au travail, et qu'elles sont donc autorisées en vertu de l'article 7 et de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*.
47. Exception faite des points mentionnés ci-dessus, étant donné le nombre important d'unités de soutien auxquelles l'accès a été fourni, nous sommes préoccupés par la question de savoir pourquoi l'accès complet (c.-à-d. « tous les renseignements

recueillis ») a été accordé à chacun des membres au sein des unités. Dans de telles circonstances, nous recommandons un examen attentif des types de renseignements qui entraînent l'exigence « besoin de savoir » pour tout employé de soutien ayant accès aux renseignements. La SCP a accepté cette recommandation.

ARC

48. L'ARC a fait la collecte des attestations au statut vaccinal d'employés à l'aide d'une solution d'attestation hébergée dans son système administratif d'entreprise (SAE). Le SAE est utilisé pour recueillir et stocker des renseignements administratifs sur les employés, comme des renseignements relatifs à la dotation, aux congés, aux évaluations du rendement, etc. L'ARC a souligné que la solution d'attestation a obtenu une autorisation d'exploitation au niveau Protégé B, la solution ayant subi un processus d'évaluation de sécurité et d'autorisation conformément aux politiques sur la sécurité de l'ARC et du SCT.
49. L'ARC a expliqué dans ses observations écrites que la solution d'attestation dans le SAE utilise des renseignements sur la structure organisationnelle pour limiter l'accès à l'attestation de l'employé seulement à l'employé concerné, à son superviseur direct et au gestionnaire direct de ce dernier.
50. L'ARC a également fait valoir que la solution d'attestation permet à certaines personnes qui ont des rôles définis de consulter ces renseignements aux fins de production de rapports ou d'administration du système. Seuls quelques employés responsables de fournir des données sur la gestion des personnes au sein de l'ARC exercent ces rôles. L'ARC a établi un processus d'approbation dans lequel une justification pour cet accès doit être fournie avant d'assigner ces rôles à d'autres personnes.
51. L'ARC a également expliqué que la production centralisée de rapports à l'échelle de l'Agence aux fins de surveillance des politiques et des programmes est limitée aux données statistiques dépersonnalisées, et que des techniques de suppression de données sont appliquées aux données nécessaires à la surveillance de base.
52. L'ARC a exigé que les employés qui n'étaient pas en mesure d'enregistrer leur attestation dans le SAE remplissent manuellement un formulaire d'attestation (en format PDF) puis l'envoient par courriel chiffré à une boîte générique gérée par un nombre restreint d'employés du programme des relations de travail (RT). Sur réception de l'attestation, ces employés des RT enregistraient les données dans le SAE à la place de l'employé et sauvegardaient le formulaire en format PDF dans un dossier de la boîte générique afin d'en restreindre l'accès.
53. Nous estimons que les utilisations et les communications susmentionnées, liées au statut vaccinal des personnes au sein de l'ARC, sont conformes au motif pour lequel les renseignements ont été recueillis, notamment pour appliquer la Politique sur la vaccination contre la COVID-19 applicable à l'Agence du revenu du Canada et obtenir les attestations de vaccination des employés à l'appui de la santé et de la sécurité au

travail, et qu'elles sont donc autorisées en vertu de l'article 7 et de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*.

ACIA

54. En plus des observations susmentionnées portant sur l'utilisation du SSAV-GC par l'ACIA, celle-ci a également expliqué que, pour les employés n'ayant pas accès au SSAV-GC, l'attestation était consignée en format papier puis envoyée par le gestionnaire de l'employé à un compte courriel à accès restreint. Les renseignements étaient ensuite enregistrés dans un fichier Excel qui était téléchargé dans le Système de gestion des dossiers, des documents et de l'information (SGDDI) de l'ACIA, auquel l'accès était limité à ceux qui participaient aux suivis et aux rapports sur la conformité à la Politique de l'Agence canadienne d'inspection des aliments sur la vaccination contre la COVID-19.
55. L'accès aux données stockées dans le SGDDI (qui permet de stocker des renseignements de niveau Protégé B) de l'ACIA est limité à un petit nombre de représentants des RH de l'ACIA qui participent directement à la surveillance de la conformité à la politique de l'ACIA, de même à ceux qui doivent prendre des mesures en fonction du statut de l'attestation des employés. L'ACIA a fait valoir que l'accès à la liste complète d'attestations d'employés est limité à la petite équipe des RH qui est responsable de surveiller la conformité à la politique de l'ACIA dans son ensemble, et que certaines données précises sont fournies selon le principe du « besoin de savoir » à des utilisateurs particuliers (c.-à-d. professionnels des RH participant directement à l'application de la Politique de l'Agence canadienne d'inspection des aliments sur la vaccination contre la COVID-19).
56. L'ACIA a cerné trois listes particulières qui ont été rassemblées en fonction des attestations d'employés puis transmises à l'appui de la mise en application de sa politique :
- a. Une liste d'employés partiellement vaccinés et d'employés demandant des mesures d'adaptation a été transmise aux professionnels des RH responsables de la distribution de trousse de test rapide.
 - b. Une liste d'employés non conformes à la politique a été transmise à certains spécialistes de paye et de relations de travail aux ressources humaines pour faciliter la mise en congé administratif sans solde de ces employés.
 - c. Une liste d'employés sélectionnés au hasard afin que leur attestation soit vérifiée a été fournie à une équipe de RH composée de trois personnes participant à la mise en œuvre du processus de vérification des attestations.
57. Nous estimons que les utilisations et les communications susmentionnées, liées au statut vaccinal des personnes au sein de l'ACIA, sont conformes au motif pour lequel les renseignements ont été recueillis, notamment pour appliquer la Politique de l'Agence canadienne d'inspection des aliments sur la vaccination contre la COVID-19 et obtenir

les attestations de vaccination des employés à l'appui de la santé et de la sécurité au travail, et qu'elles sont donc autorisées en vertu des alinéas 7a) et 8(2)a) de la *Loi*.

CNRC

58. Le CNRC a recueilli les attestations de vaccination de ses employés au moyen de son SSAV, qui est fondé sur le SSAV-GC du SCT, mais qui constitue une mise en œuvre distincte de l'application par le CNRC.
59. Le CNRC a fait valoir que l'accès aux données personnelles contenues dans son SSAV est limité aux employés qui doivent accéder aux renseignements nécessaires pour satisfaire à des exigences administratives liées à la mise en application de la Politique sur la vaccination contre la COVID-19 applicable au Conseil national de recherches du Canada. Le CNRC a cerné les rôles et droits d'accès suivants dans son SSAV :
- a. Un « employé » peut accéder à son attestation ainsi qu'à son examen de l'attestation et des mesures d'adaptation de l'employé. Les employés peuvent saisir et consulter leurs propres renseignements afin d'en vérifier l'exactitude et de s'assurer qu'ils affichent correctement leur statut vaccinal. L'employé peut réviser ses propres renseignements s'ils ne sont pas exacts (c.-à-d. à jour).
 - b. Un « directeur chargé de l'approbation » détient un accès à l'échelle de l'équipe. Les directeurs chargés de l'approbation peuvent seulement consulter les détails d'attestation des membres de leur équipe. Ils peuvent consigner les mesures d'adaptation pour des membres individuels du personnel.
 - c. Un « administrateur des RH » peut accéder aux renseignements de tous les membres du personnel. Les administrateurs des RH peuvent consulter les attestations et mesures d'adaptation de tous les employés du CNRC selon le type. L'accès complet leur est accordé à des fins statistiques et pour la production de rapports liés aux politiques afin de résoudre les questions et les enjeux.
 - d. Un « administrateur de système » peut accéder aux renseignements sur le plan du système. Les administrateurs de système ont accès à la base de données en ouvrant une session dans le serveur. L'accès complet est nécessaire pour maintenir les opérations du système et faire le dépannage au besoin afin d'aider à régler tout problème technique.
60. Le CNRC a également souligné que des renseignements statistiques dépersonnalisés de son SSAV ont été transmis à l'extérieur du CNRC, soit au SCT et à Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) à des fins de production de rapports liés aux politiques. Le CNRC n'a pas précisé comment ces renseignements ont été jugés « dépersonnalisés » ou comment ils ont été rendus ainsi.
61. Le CNRC a d'ailleurs expliqué qu'un formulaire papier a été fourni aux employés du CNRC qui refusaient de fournir leur attestation dans le SSAV du CNRC comme solution de rechange pour recueillir leurs attestations au statut vaccinal. Une fois que les

formulaires ont été remplis afin de recueillir les renseignements requis selon la politique du CNRC, ils sont conservés par l'équipe des ressources humaines du CNRC conformément aux protocoles de gestion de l'information et de sécurité de l'organisation.

62. Nous estimons que les utilisations et les communications susmentionnées, liées au statut vaccinal d'employés au sein du CNRC ainsi qu'à la transmission au SCT et à ISDE de renseignements sur les taux de vaccination pour les employés du CNRC, sont conformes au motif pour lequel les renseignements ont été recueillis. Les renseignements ont été communiqués pour mettre la Politique sur la vaccination contre la COVID-19 applicable au Conseil national de recherches du Canada en application et pour obtenir les attestations de vaccination des employés à l'appui de la santé et de la sécurité au travail, et qu'elles sont donc autorisées en vertu de l'article 7 et de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*.

PC

63. En plus des observations susmentionnées portant sur l'utilisation du SSAV-GC par PC, le ministère a également expliqué que des formulaires électroniques ou papier ont été utilisés pour obtenir les attestations de vaccination des employés qui n'ont pas accès au SSAV-GC. Ceux-ci pouvaient être soumis par courrier électronique ou par la poste.
64. Les formulaires remplis par voie électronique ou numérisés une fois remplis devaient être envoyés à un compte courriel générique auquel l'accès était limité à certains membres de l'équipe des relations de travail ministérielles de PC. Une fois traités, les formulaires numériques étaient déposés dans le répertoire GCdocs de PC (c.-à-d. dossiers numériques), auquel seulement trois membres de l'équipe des relations de travail avaient accès.
65. Les formulaires papier envoyés par la poste à PC ont été ouverts et traités par un seul employé et placés dans des boîtes confidentielles fournies par le fournisseur de service d'installation d'entreposage sûr de PC, dans une salle verrouillée à laquelle aucune autre personne ne peut accéder. De façon similaire, en ce qui a trait aux formulaires papier qui ont été soumis par voie électronique, les copies imprimées ont été classées dans le même endroit centralisé puis expédiées à l'installation d'entreposage sûr de PC.
66. Nous estimons que les utilisations et utilisation et la communication susmentionnées, liées au statut vaccinal des personnes au sein de PC, sont conformes au motif pour lequel les renseignements ont été recueillis, notamment pour appliquer la Politique sur la vaccination contre la COVID-19 applicable à l'Agence Parcs Canada et obtenir les attestations de vaccination des employés à l'appui de la santé et de la sécurité au travail, et qu'elles sont donc autorisées en vertu de l'article 7 et de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*.

Demandes de mesures d'adaptation

67. Plusieurs plaignants ont soulevé des préoccupations générales selon lesquelles leurs renseignements personnels auraient pu être communiqués de façon déraisonnable durant le processus d'examen des demandes de mesures d'adaptation. Par conséquent, nous avons obtenu des observations de tous les défendeurs expliquant les mesures qui ont été prises, le cas échéant, pour limiter l'accès aux renseignements liés aux demandes de mesures d'adaptation et la communication de ceux-ci uniquement à ceux qui en ont besoin afin de gérer les processus de mesures d'adaptation. Nous n'avons constaté aucune indication de problèmes relatifs aux processus et aux systèmes visant à prévenir les communications inappropriées associées au traitement général des demandes de mesures d'adaptation.
68. Plusieurs plaignants s'inquiètent également du fait que leurs collègues ou d'autres employés, comme ceux qui gèrent la paye, auraient pu tirer des conclusions à leur égard, comme leur statut vaccinal, en raison du fait qu'ils ont été mis en congé. Toutefois, comme indiqué plus haut, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise la communication de renseignements personnels « aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins ». Nous sommes d'avis que le fait qu'un employé soit en congé, ce qui peut se produire pour différentes raisons, constitue de l'information recueillie ou préparée dans le but d'encadrer l'employé et son travail. Par conséquent, la communication proactive aux employés concernés (comme ceux qui traitent la paye ou les collègues dont la charge de travail peut être affectée), les informant qu'une personne est en congé, constitue un usage compatible avec ces fins et autorisé en vertu de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*.
69. Étant donné que les utilisations et les communications susmentionnées ont eu lieu pour les fins pour lesquelles les renseignements ont été obtenus, c.-à-d. pour mettre en œuvre les mandats de vaccination obligatoire contre la COVID-19 et obtenir les attestations de vaccination des employés à l'appui de la santé et de la sécurité au travail, ou pour des usages conformes à ces fins, nous n'avons relevé aucune indication de manquement à l'article 7 ou à l'article 8 de la *Loi*. Par conséquent, nous estimons que les allégations concernant l'utilisation et la communication non autorisées de renseignements liés au statut vaccinal des employés, y compris les renseignements à l'appui des demandes de mesures d'adaptation aux exigences, **ne sont pas fondées**.

Autres

Les renseignements recueillis étaient-ils nécessaires et proportionnels?

70. Le Commissariat a également tenu compte de la nécessité et de la proportionnalité des mesures de vaccination obligatoire et d'attestation à la vaccination mises en place par les institutions fédérales durant la pandémie de COVID-19. Comme il a été demandé aux employeurs distincts de se conformer aux exigences de la Politique du SCT, notre

analyse dans ce cas-ci est largement axée sur toute différence considérable entre la nécessité et la proportionnalité pour les employeurs et l'administration publique centrale.

71. Pour orienter les institutions dans l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité, le Commissariat préconise l'utilisation d'un critère en quatre volets⁴, qui invite les institutions à se poser les questions suivantes lors de l'élaboration des programmes et des services portant particulièrement atteinte à la vie privée :

- La mesure est-elle nécessaire pour répondre à un besoin démontrable?
- La mesure est-elle susceptible d'être efficace pour répondre à ce besoin?
- Existe-t-il un moyen d'arriver au même but tout en réduisant l'atteinte à la vie privée?
- L'atteinte à la vie privée est-elle proportionnelle à l'avantage obtenu?

72. Les défenseurs n'ont fourni aucune preuve à l'appui du fait qu'ils avaient effectué une analyse structurée de la nécessité et de la proportionnalité de leurs mesures de vaccination obligatoire et d'attestation connexe au statut vaccinal avant de les mettre en œuvre. Toutefois, nous reconnaissons que le gouvernement du Canada a demandé aux employeurs distincts de se conformer aux exigences de la Politique du SCT et, par conséquent, qu'ils ont bénéficié de l'examen des directives et études de la santé publique qui ont orienté la mise en œuvre de cette politique par le SCT.

73. En ce qui a trait au premier volet du critère à quatre volets, la nécessité, nous avons tenu compte du fait que les exigences ont été établies durant la pandémie de COVID-19, ce qui représentait une série de circonstances exceptionnelles auxquelles le gouvernement du Canada, y compris les employeurs distincts, devait réagir. Tous les défenseurs ont souligné qu'ils étaient responsables au titre du *Code canadien du travail* de prévenir ou limiter les accidents et les blessures dans le milieu de travail, y compris celles pouvant résulter d'une infection par la COVID-19. Nous sommes convaincus que les mesures exigées dans le cadre des politiques des défenseurs étaient liées aux objectifs urgents et considérables d'assurer la santé et la sécurité des employés au travail, et, par conséquent, qu'elles étaient liées aux programmes de santé et de sécurité au travail des défenseurs. En outre, les défenseurs ont mentionné que tous les employés pouvaient potentiellement être tenus de se présenter sur les lieux de travail de façon ponctuelle en fonction des besoins opérationnels.

74. En ce qui concerne le deuxième volet du critère, tous les défenseurs ont affirmé qu'ils suivaient les mesures ou conseils de santé publique des agences de la santé publique. L'ARC, l'ACIA et le CNRC ont d'ailleurs précisé qu'ils ont également consulté les

⁴ Décrit dans [Nos attentes : Guide du Commissariat au sujet du processus d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée](#), rédigé par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada.

[Directives](#)⁵ du Programme de santé au travail de la fonction publique de Santé Canada. Dans notre analyse à ce sujet, étant donné le fait que les employeurs distincts étaient tenus de se conformer à la Politique du SCT, nous avons également examiné les éléments de preuve fournis par le SCT dans le contexte de notre enquête sur les exigences d'attestation à la vaccination au sein de l'administration publique centrale. Compte tenu de ces renseignements, qui démontraient l'efficacité des vaccins à prévenir les maladies graves, les hospitalisations et les décès dus à COVID-19, nous sommes convaincus que les éléments de preuve appuyaient l'efficacité des vaccins à assurer la santé et la sécurité des employés au milieu de travail à l'époque où la vaccination obligatoire et les exigences relatives à l'attestation à la vaccination ont été mises en place, soit à l'automne 2021. Pour ces motifs, nous reconnaissons que la vaccination obligatoire s'est avérée efficace pour atteindre les objectifs de promouvoir la santé et la sécurité au milieu de travail, et que la collecte de renseignements relatifs au statut vaccinal pour mettre en œuvre ce mandat était donc aussi efficace pour atteindre ces objectifs. De plus, la collecte de renseignements sur le statut vaccinal des employés serait un moyen efficace d'identifier les employés qui sont en mesure de se présenter sur les lieux de travail au besoin.

75. Pour ce qui est du troisième volet, le principe de nécessité et de proportionnalité amène à examiner si des mesures qui porteraient moins atteinte à la vie privée pourraient permettre de parvenir aux mêmes fins. Ce volet exige que les institutions démontrent que des mesures portant moins atteinte à la vie privée n'auraient pas permis d'atteindre leurs objectifs importants consistant à protéger la santé et la sécurité de leurs employés. Nous n'avons reçu aucun renseignement important selon lequel les défendeurs avaient considéré des solutions de rechange potentiellement plus respectueuses de la vie privée (comme les tests rapides). Cependant, nous sommes convaincus que la vaccination constituait le moyen le plus efficace pour s'assurer que les personnes présentes sur le lieu de travail étaient protégées contre la COVID-19.
76. Nous avons reçu les résultats d'une analyse effectuée par l'Agence de la santé publique du Canada, appuyée par des références à des éléments de preuves externes, qui démontrent qu'il existait, à l'époque où le gouvernement du Canada a annoncé ses plans pour mettre en place la vaccination obligatoire, un important volume de données probantes appuyant l'efficacité des vaccins à protéger les personnes qui entrent en contact avec les autres, comme dans un espace de travail commun, contre la maladie grave.
77. À l'inverse, il y avait relativement peu de données probantes appuyant l'efficacité de mesures de rechanges potentielles, notamment les tests rapides, à protéger les personnes contre la maladie grave résultant d'une infection à la COVID-19. Au moment d'examiner la jurisprudence au Canada sur les politiques de vaccination obligatoire,

⁵ [Directives relatives à la COVID-19 du Programme de santé au travail de la fonction publique](#), Programme de santé au travail de la fonction publique de Santé Canada.

nous avons relevé un certain nombre de causes⁶ dans lesquelles les conseils de la santé publique ont été examinés en ce qui concerne les tests rapides comme solution de rechange à la vaccination obligatoire. Ces causes portaient sur des situations dans lesquelles les personnes visées se trouvaient en grande partie dans des espaces physiques communs. Les décideurs dans ces causes ont confirmé les politiques de vaccination obligatoire qui ne donnaient pas aux personnes le libre choix d'opter pour les tests rapides comme solution de rechange, invoquant les conseils pertinents de la santé publique. Ces décisions citaient les autorités médicales dans deux causes et des témoignages d'experts épidémiologiques dans deux autres causes. Ces sources ont noté ce qui suit : (i) contrairement au volume important de données probantes appuyant la protection fournie par les vaccins, il y a une absence de preuve concrète, comme des études observationnelles ou des essais contrôlés démontrant que les régimes de tests rapides réduisent la transmission, et (ii) les régimes de tests rapides ne préviennent pas la maladie grave résultant d'infections aux endroits où ces infections se produisent.

78. Bien que nous reconnaissons l'efficacité des vaccins dans ce contexte, nous avons également noté que les décisions de cours et de tribunaux qui ont examiné à ce jour les exigences relatives à la vaccination ont insisté sur l'importance d'évaluer le contexte opérationnel pertinent, y compris la question de savoir si les employés travaillent sur place ou à domicile⁷.

79. Les défendeurs ont fait valoir des arguments selon lesquels tous les employés, y compris ceux qui travaillaient à temps plein à la maison, devaient être disponibles pour

⁶ Voir par exemple : *Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, décision arbitrale N00-20-00008, 27 avril 2022, au paragraphe 95; *BC Hydro and Power Authority c. Fraternité Internationale des Ouvriers en Électricité, Section locale 258*, 2022 CanLII 25764 (Colombie-Britannique, sentence arbitrale de travail) au paragraphe 61; *Conseil scolaire du district de Toronto c. SFCP, Section locale 4400*, 2022 CanLII 22110 (Ontario, sentence arbitrale du travail); *Syndicat uni du transport, Section locale 113 c. Commission de transport de Toronto*, 2021 ONSC 768 (CanLII) aux paragraphes 99 à 109; *Costa, Love, Badowich et Mandekic c. Collège Seneca*, 2022 ONSC 5111 (CanLII) au paragraphe 109; *Fédération des enseignantes et des enseignants de l'élémentaire de l'Ontario c. Conseil scolaire du district d'Ottawa-Carleton*, 2022 CanLII 53799 (Ontario, sentence arbitrale du travail) aux paragraphes 49 et 50; *Toronto Professional Fire Fighters' Association, I.A.A.F. Local 3888 c. Toronto (Ville)*, 2022 CanLII 78809 (Ontario, séquence arbitrale de travail) aux paragraphes 235 à 244.

⁷ Voir par exemple : *Lavergne-Poitras c. Canada (Procureur général)*, 2021 CF 1232 (CanLII) aux paragraphes 69, 73, 74 et 101; *Conseil scolaire du district de Toronto c. SFCP, Section locale 4400*, 2022 CanLII 22110 (Ontario, sentence arbitrale du travail); *Maple Leaf Foods Inc., établissement de Brantford c. Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce Canada, Section locale 175*, 2022 CanLII 28285 (CanLII) aux paragraphes 28 à 31; *BC Hydro and Power Authority c. Fraternité Internationale des Ouvriers en Électricité, Section locale 258*, 2022 CanLII 25764 (Colombie-Britannique, sentence arbitrale de travail) aux paragraphes 65 à 68; *BC Hydro and Power Authority and Powertech Labs Inc. c. MOVEUP (Syndicat canadien des employées et employés professionnels et de bureau) Local 378*, 2022 CanLII 91093 (Colombie-Britannique, sentence arbitrale de travail) aux paragraphes 51 à 59; *Toronto Professional Fire Fighters' Association, I.A.A.F. Local 3888 c. Toronto (Ville)*, 2022 CanLII 78809 aux paragraphes 237 et 261.

se rendre au bureau à court préavis, par exemple pour participer à des réunions ponctuelles sur place, pour accéder à du matériel de nature délicate ou pour des motifs en matière de soutien des TI.

80. Même si nous nous étions attendus à des réponses plus complètes et ouvertes à nos questions à cet égard de la part des défendeurs, nous sommes d'avis qu'il fait faire preuve d'une certaine déférence à l'égard des employeurs quant à leur évaluation de leurs besoins en matière de présence d'employés sur place durant cette urgence inédite de santé publique. Nous reconnaissons que, si la nécessité de la présence sur les lieux de travail se manifeste, le temps que doit mettre un employé non-vacciné à devenir entièrement vacciné pourrait poser un problème sur le plan opérationnel. Compte tenu de ce qui précède, nous reconnaissons également que les employeurs ont en effet besoin de savoir en tout temps quels employés peuvent se rendre sur le site, et que cela nécessiterait vraisemblablement la collecte de renseignements sur le statut vaccinal de tous les employés. Pour ces motifs, nous reconnaissons qu'il était raisonnable, dans les circonstances, d'obliger les employés à confirmer leur statut vaccinal.
81. Quant au quatrième et dernier volet, à savoir si l'atteinte à la vie privée est proportionnelle à l'avantage obtenu, nous nous étions attendus à ce que les défendeurs soient en mesure de démontrer qu'ils avaient étudié la question de savoir si les répercussions potentielles sur la vie privée des employés résultant de la collecte de renseignements relatifs au statut vaccinal contre la COVID-19 étaient proportionnelles aux avantages qui découleraient de la collecte. Cependant, nous avons reçu peu d'éléments de la part des défendeurs démontrant que ces derniers ont procédé à une évaluation structurée de la proportionnalité.
82. Il convient de souligner que les politiques des défendeurs exigeaient la communication de renseignements limités au sujet du statut vaccinal d'une personne, des renseignements qui, au moment où ces mesures ont d'abord été établies, devaient également être communiqués pour accéder à un grand nombre de services, y compris les restaurants. Il s'agit néanmoins de renseignements médicaux (de nature délicate), ce qui dans certains cas peut entraîner la communication d'autres renseignements personnels de nature délicate pour les employés qui demandent des mesures d'adaptation.
83. Cette atteinte à la vie privée doit être mesurée par rapport aux avantages découlant des mesures. Pour les motifs énoncés dans l'évaluation du troisième volet, nous sommes convaincus que les avantages découlant de ces mesures constituaient la protection de la santé et de la sécurité des employés des défendeurs, tout en assurant aux défendeurs la capacité et la flexibilité d'exiger la présence de leurs employés en télétravail sur place afin de répondre aux urgences ou pour d'autres raisons impérieuses.
84. Compte tenu de cet objectif, nous constatons que l'atteinte à la vie privée était proportionnelle aux avantages dans le contexte de cette situation d'urgence.

85. Selon les éléments de preuve et les observations dont nous disposons, nous sommes convaincus que les mesures d'attestation à la vaccination mises en œuvre par les défendeurs respectaient dans une mesure raisonnable les principes de nécessité et de proportionnalité.
86. Nous recommandons toutefois à toutes les institutions de considérer explicitement à l'avenir la nécessité et la proportionnalité de manière structurée⁸ au moment d'introduire ou de modifier les programmes portant atteinte à la vie privée afin de donner l'assurance que le droit à la vie privée des Canadiens, leurs employés dans ce cas-ci, est respectée. Nous sommes ravis que tous les défendeurs du présent rapport aient accepté cette recommandation.

Conclusion

87. Nous concluons que les exigences des défendeurs en ce qui concerne l'attestation à la vaccination par leurs employés ont été appliquées conformément aux exigences juridiques de la *Loi*. Par conséquent, les plaintes faisant l'objet du présent rapport **ne sont pas fondées**.
88. Cependant, nous avons recommandé à la SCP qu'il faut tenir compte des types de renseignements qui entraînent l'exigence « besoin de savoir » pour tout employé de soutien ayant accès aux renseignements au moment d'accorder l'accès aux renseignements personnels sensibles à tous les membres d'une unité. La SCP a accepté cette recommandation.
89. Nous avons également recommandé à toutes les institutions de considérer explicitement la nécessité et la proportionnalité de manière structurée au moment d'introduire ou de modifier les programmes portant atteinte à la vie privée. Tous les défendeurs ont manifesté leur accord avec cette recommandation.

⁸ Par exemple, comme il est décrit dans [Nos attentes : Guide du Commissariat au sujet du processus d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée](#).

Annexe 1 – Liste des renseignements d’attestation à la vaccination recueillis par les défenseurs

SSAV-GC (utilisé par l’ACIA et PC)

Les renseignements suivants sur les personnes recueillis par l’employeur sont consignés automatiquement dans le SSAV-GC :

- Nom de famille
- Prénom
- Nom du gestionnaire
- Ministère
- Lieu de travail (pays)
- Lieu de travail (province ou territoire)
- Groupe
- Niveau
- Numéro du poste
- CIDP (attestations en version papier seulement)
- Adresse électronique
- Date de naissance (attestations en version papier seulement)
- CIDP du gestionnaire (attestations en version papier seulement)
- Date de naissance du gestionnaire (attestations en version papier seulement)

En outre, le SSAV-GC recueille les renseignements précis suivants auprès des employés dans le cadre du processus d’attestation :

- Acceptation de l’employé
- Attestation de statut vaccinal
- Résultat de la vérification
- Confirmation de la vérification par le gestionnaire

BDC

La BDC a collecté les renseignements suivants au moyen de son « module de vaccination contre la COVID-19 » dans Workday :

- Statut vaccinal (options : « Entièrement vacciné », « Partiellement vacciné » ou « Non vacciné »)
- Date de la dernière dose, si entièrement ou partiellement vacciné
- Intention d'obtenir une dose additionnelle si partiellement vacciné (options : « Oui » ou « Non »)
- Date de la dose additionnelle
- Motif des mesures d'adaptation

SCP

La SCP a recueilli les renseignements suivants par l'intermédiaire de sa ligne 1-800-attestation :

- Numéro d'identification et année de naissance de l'employé (pour l'authentification)
- Statut vaccinal, avec les options suivantes :
 - Entièrement vacciné
 - Partiellement vacciné
 - N'est pas en mesure de se faire vacciner pour des motifs médicaux
 - N'est pas en mesure de se faire vacciner pour des motifs religieux ou autres
 - Refus de se faire vacciner

La SCP a recueilli les renseignements suivants par l'entremise du portail d'attestation numérique pour les employés sourds et malentendants :

- Statut vaccinal, avec les options suivantes :
 - Entièrement vacciné, avec dates attestées et marque(s) des vaccins
 - Partiellement vacciné, avec dates attestées et marque du vaccin
 - Non vacciné et si oui ou non l'employé avait l'intention de se faire vacciner (jusqu'au 3 février 2022)

À compter du 3 février 2022, les choix possibles dans le portail d'attestation numérique sont identiques à ceux de la ligne 1-800-attestation.

ACIA

Voir les renseignements recueillis dans la section [SSAV-GC \(utilisé par l'ACIA et PC\)](#) ci-dessus.

ARC

Les données de base connexes suivantes étaient déjà recueillies dans le SAE :

- Nom
- CIDP
- Nom du gestionnaire

Les employés devaient sélectionner leur statut vaccinal à partir des options suivantes et, selon leur statut, sélectionner des options supplémentaires :

- Entièrement vacciné
 - Saisir les dates de vaccination
- Partiellement vacciné
 - Saisir les dates de vaccination
- Non vacciné – demande de mesures d'adaptation
 - En raison d'une contre-indication médicale – doit fournir de la documentation écrite fournie par le médecin traitant ou l'infirmier praticien de la personne exposant les raisons pour lesquelles le vaccin contre la COVID-19 n'a pas été administré ou a été retardé.
 - Motifs de discrimination
 - Religion – doit fournir une attestation sous serment signée devant un commissaire aux déclarations sous serment contenant des renseignements détaillés sur la croyance religieuse sincère qui interdit la vaccination complète.
 - *Autres (Loi canadienne sur les droits de la personne)* – doit fournir des renseignements précis expliquant les motifs pour lesquels l'employé ne peut pas se faire vacciner.
- Non vacciné – Refuse

CNRC

Les renseignements suivants ont été recueillis dans le SSAV du CNRC :

- Statut d'emploi (continu ou travailleur non-salarié)

- Statut vaccinal contre la COVID-19
- Date du premier vaccin (COVID-19)
- Demande de mesures d'adaptation – motifs médicaux
- Demande de mesures d'adaptation – motifs religieux
- Demande de mesures d'adaptation – autres motifs de distinction illicite
- Décisions relatives à la demande de mesures d'adaptation (approuvée ou refusée) pour l'employé
- Mesures d'adaptation proposées (télétravail ou tests réguliers) pour l'employé
- Acceptation ou refus par l'employé des mesures d'adaptation
- Réponse de l'employé soumise au SSAV du CNRC
- Conformité ou non-conformité de l'employé à la règle 4.3.2 de la Politique
- Non-conformité de l'employé à la Politique, comme il est défini à la section 6.1

PC

Voir les renseignements recueillis dans la section [SSAV-GC \(utilisé par l'ACIA et PC\)](#) ci-dessus.

Notifications erronées de mise en quarantaine provenant d'ArriveCAN

Plainte en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

Le 29 mai 2023

Description

À partir du 28 juin 2022, environ 10 200 utilisateurs d'appareils Apple ont reçu de l'application ArriveCAN des notifications erronées dans lesquelles on leur demandait de se mettre en quarantaine, en application des mesures d'urgence imposées durant la pandémie du COVID-19. Ces notifications étaient causées par une défaillance de la version 3.0 d'ArriveCAN qui n'avait pas été détectée avant son lancement et qui générait des renseignements inexacts sur le statut d'exemption de quarantaine des voyageurs concernés. En raison de la conception du système, les inexacitudes n'ont pas été corrigées par les agents de contrôle à la frontière. La défaillance a été corrigée trois semaines plus tard, et les personnes touchées ont été informées une semaine après. Nous avons conclu que l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) n'a pas pris toutes les mesures raisonnables pour assurer l'exactitude des renseignements personnels qu'elle a utilisés à des fins administratives, comme l'exige le paragraphe 6(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels (la Loi). L'ASFC a refusé de corriger les renseignements inexacts et sensibles qu'elle détient toujours sur les voyageurs touchés en ce qui concerne leur statut de quarantaine, malgré notre recommandation en ce sens.

Points à retenir

- La disposition de la *Loi* relative à l'exactitude s'applique aux renseignements que les institutions produisent ou obtiennent au sujet d'une personne, y compris les données produites par des processus automatisés, algorithmiques, actuariels ou statistiques.
- Le paragraphe 6(2) de la *Loi* prévoit un degré élevé de diligence raisonnable pour garantir l'exactitude des renseignements personnels lorsqu'une décision administrative qui utilise ces renseignements peut avoir des répercussions importantes pour les individus.
- Pour garantir l'exactitude des renseignements générés au moyen de processus automatisés, les institutions doivent notamment prendre les mesures suivantes :

- La mise à l'essai rigoureuse des versions avant leur lancement pour prévenir les problèmes qui pourraient entraîner les répercussions les plus négatives qui soient pour tous les utilisateurs.
- Une intervention humaine efficace en ce qui concerne les décisions qui ont une incidence importante sur les personnes.

La prise de mesures correctives et de recours efficaces et opportuns pour les personnes.

Rapport de conclusions

Table des matières

Aperçu.....	4
Contexte.....	5
Analyse	8
Question : L'ASFC a-t-elle pris toutes les mesures raisonnables pour veiller à ce que les renseignements personnels utilisés aux fins de la prise d'une décision administrative soient aussi exacts que possible?	8
Sous-question I : Les renseignements en question sont-ils des renseignements personnels utilisés à des fins administratives?	9
Sous-question II : L'ASFC a-t-elle pris toutes les mesures raisonnables pour veiller à ce que les renseignements soient aussi exacts, à jour et complets que possible?	10
Recommandations.....	17
Conclusion	17

Aperçu

Dans la foulée de la pandémie de COVID-19, 80 décrets d'urgence ont été pris par la gouverneure en conseil en vertu de la *Loi sur la mise en quarantaine* entre le 3 février 2020 et le 30 septembre 2022. L'objectif de ces décrets d'urgence était d'empêcher l'introduction et la propagation de la COVID-19 au Canada en soumettant les voyageurs à certaines exigences avant et après leur entrée au pays. Afin de déterminer les exigences d'entrée applicables pour un voyageur donné et de veiller à ce que celles-ci soient respectées, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC) ont recueilli les renseignements personnels des personnes qui entraient au Canada, et ce, principalement par l'intermédiaire des applications mobile et Web ArriveCAN (ArriveCAN).

Le 28 juin 2022, la version 3.0 d'ArriveCAN a été lancée. Une erreur dans cette version a fait en sorte qu'environ 10 000 utilisateurs d'appareils Apple recevaient des notifications erronées de mise en quarantaine, malgré le fait qu'ils étaient entièrement vaccinés et qu'ils respectaient toutes les conditions de l'exemption de quarantaine à cet égard. L'ASFC a déclaré avoir décelé l'erreur le 14 juillet 2022 et l'avoir corrigée le 20 juillet 2022.

Étant donné que les renseignements et les instructions produits par ArriveCAN étaient inexacts pour certains utilisateurs d'appareils Apple, la partie plaignante soutient que l'ASFC n'aurait pas pris toutes les mesures raisonnables pour veiller à ce que les renseignements personnels utilisés pour déterminer les exigences de mise en quarantaine applicables à une personne soient aussi exacts que possible.

Enfin, le Commissariat estime que l'ASFC n'a pas respecté les exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (la *Loi*), car elle n'a pas pris toutes les mesures raisonnables pour assurer l'exactitude des renseignements qu'elle a utilisés dans le cadre d'un processus décisionnel administratif. Par conséquent, le Commissariat conclut que l'ASFC ne s'est pas acquittée de ses obligations prévues au paragraphe 6(2) de la *Loi* et que la présente plainte est **fondée**.

Après la détection de l'erreur, l'ASFC a mis en place des essais élargis pour les versions d'ArriveCAN et a fait observer qu'elle continuerait à adopter des procédures d'essai plus souples pour des situations comme la pandémie, où le rythme auquel les exigences opérationnelles et les versions changent entraînerait des délais d'essai serrés. L'ASFC n'était pas d'accord avec notre conclusion selon laquelle elle avait omis de prendre toutes les mesures raisonnables pour assurer l'exactitude des renseignements. Elle a également refusé de mettre en œuvre notre recommandation visant à corriger les renseignements inexacts et sensibles qu'elle détenait au sujet des voyageurs touchés par rapport à la mise en quarantaine. Nous exhortons l'ASFC à revoir sa position sur son refus de corriger les données erronées découlant de l'erreur d'ArriveCAN et à prendre toutes les mesures nécessaires dans l'éventualité où elle déciderait d'aller de l'avant avec des outils semblables à l'avenir.

Contexte

1. Entre le 3 février 2020¹ et le 30 septembre 2022², 80 décrets d'urgence (décrets d'urgence ou décrets) ont été pris en vertu de l'article 58 de la *Loi sur la mise en quarantaine*. Les décrets d'urgence ont été pris par la gouverneure en conseil, sur recommandation du ministre de la Santé, et imposaient des conditions aux personnes entrant au Canada afin de réduire le risque d'importation et de propagation de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19).
2. Le dernier décret d'urgence³, qui a été pris le 25 juin 2022 et qui était en vigueur pendant les événements dont il est question en l'espèce, prévoyait notamment :
 - que **toute personne** communique les renseignements concernant son statut vaccinal contre la COVID-19⁴ et les autres renseignements prescrits au moyen de l'application mobile ou Web ArriveCAN⁵;
 - que toute personne qui **n'a pas été entièrement vaccinée** subisse un test de dépistage de la COVID-19 avant son entrée au pays⁶, à son entrée au pays et après son entrée au pays⁷ ainsi que se mettre en quarantaine pendant une période 14 jours⁸;
 - que toute personne qui **a été entièrement vaccinée** fournisse sa preuve de vaccination contre la COVID-19 (preuve de vaccination ou certificat de vaccination). Les personnes qualifiées comme entièrement vaccinées étaient exemptées de la quarantaine de 14 jours.
3. Selon les renseignements soumis par les voyageurs, ArriveCAN déterminait si ceux qui entraient au pays étaient exemptés de l'obligation de se mettre en quarantaine. La décision s'appuyait sur les renseignements fournis directement par les utilisateurs (p. ex. la date de naissance) ainsi que sur les renseignements générés automatiquement par ArriveCAN

¹ [Décret visant la réduction du risque d'exposition à la maladie respiratoire aigüe 2019–nCoV au Canada](#), numéro C.P. : 2020-0059, émis le 3 février 2020.

² [À compter du 1^{er} octobre, le gouvernement du Canada abrogera les mesures liées à la COVID-19 à la frontière et pour les voyages](#), communiqué de presse de l'Agence de la santé publique du Canada, émis le 26 septembre 2022.

³ [Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada](#), numéro C.P. : 2022-0836, émis le 25 juin 2022.

⁴ *Ibid.*, [alinéa 20\(2\)a](#).

⁵ *Ibid.*, paragraphes [19\(4\)](#) et [20\(8\)](#), et [article 23](#). Remarque : La mention « moyen électronique précisé par le ministre de la Santé » renvoie à ArriveCAN.

⁶ *Ibid.*, [articles 11 à 13](#).

⁷ *Ibid.*, [article 15](#).

⁸ *Ibid.*, [articles 22 et 23](#).

(p. ex. la validité de la preuve de vaccination⁹). Si ArriveCAN i) avait déterminé qu'un voyageur **arrivant par avion** était tenu de se mettre en quarantaine ou ii) n'arrivait pas à déterminer si celui-ci était exempté (p. ex. si l'authenticité de la preuve de vaccination n'a pas pu être vérifiée), un agent de l'ASFC examinait les renseignements soumis par le voyageur dans ArriveCAN à son arrivée au point d'entrée (p. ex. un aéroport international). Aux points d'entrée **terrestres** (p. ex. aux postes frontaliers le long de la frontière canado-américaine), tous les renseignements soumis dans ArriveCAN étaient examinés par un agent de l'ASFC.

4. Les renseignements soumis dans ArriveCAN étaient accessibles aux agents de l'ASFC par l'intermédiaire de l'application de bureau permettant la recherche des contacts (application de recherche des contacts ContactTrace), un système de gestion de l'information et des cas conçu expressément pour l'administration des décrets d'urgence. Après avoir examiné les renseignements soumis par un voyageur, l'agent de l'ASFC apporte des changements au dossier de celui-ci si nécessaire, en fonction de la validation ou du rejet des pièces justificatives du voyageur (p. ex. preuve de vaccination, attestation d'exemption médicale). Les obligations visant le voyageur après son entrée au pays lui seraient alors communiquées. Par exemple, si un voyageur n'était pas entièrement vacciné ou si sa preuve de vaccination était rejetée, un agent de l'ASFC lui demandait de subir un test de dépistage et de se mettre en quarantaine.
5. Le 28 juin 2022, la version 3.0 d'ArriveCAN a été lancée. Dans cette itération de l'application, les voyageurs utilisant la version iOS d'ArriveCAN (c.-à-d. la version d'ArriveCAN destinée aux appareils mobiles Apple) qui avaient sauvegardé leur formulaire après avoir sélectionné les voyageurs prenant part à un voyage et qui y sont revenus plus tard pour le remplir et le soumettre avaient par erreur leur valeur « quarantine_exempted » définie comme « false » par ArriveCAN. Le Commissariat souligne que cette valeur était déterminée par l'application ArriveCAN et ne constituait donc pas un champ de données rempli par l'utilisateur lui-même.
6. Lorsqu'ils entraient au Canada et que les renseignements soumis dans ArriveCAN étaient examinés par un agent de l'ASFC, les voyageurs touchés par cette erreur apparaissaient néanmoins comme étant entièrement vaccinés et exemptés des obligations de mise en quarantaine dans l'application de recherche des contacts ContactTrace. Cela s'explique par le fait que cette application **n'utilisait pas** la valeur « quarantine_exempted » d'ArriveCAN et effectuait plutôt sa propre évaluation des obligations visant le voyageur après son entrée au pays. Les personnes touchées par l'erreur **n'avaient donc pas** reçu de la part des agents de l'ASFC l'instruction de se mettre en quarantaine lorsqu'elles ont traversé la frontière.

⁹ Remarque : Pour chaque preuve de vaccination, une valeur « ocr_result » était produite selon les résultats d'un balayage visant la reconnaissance optique de caractères pour un ensemble de critères établis (p. ex. le nom du voyageur, le nom d'un vaccin approuvé, etc.). Pour les preuves assorties d'un code QR, une valeur « qr_result » était également générée en fonction de la capacité d'ArriveCAN à déchiffrer et à valider la charge utile des preuves à l'aide de la clé publique de l'organisation les ayant produits. Ces mesures ont servi à valider, à divers degrés de certitude, l'authenticité des preuves de vaccination.

7. ArriveCAN envoyait des notifications automatiques et des courriels aux utilisateurs dont la valeur « quarantine_exempted » était définie comme « false » (c.-à-d. tous les voyageurs touchés par l'erreur) après qu'ils soient entrés au Canada. Dans ceux-ci, on leur demandait de se mettre en quarantaine et de rendre compte de leur état de santé, sans quoi ils risquaient de recevoir des amendes pouvant aller jusqu'à 5 000 \$. Les personnes qui ne répondaient pas à ces notifications pouvaient alors recevoir des appels pour la vérification de la conformité de la part des représentants de l'ASPC. Ces derniers croyaient que les personnes touchées étaient tenues de se mettre en quarantaine, car les données transférées à l'ASPC comportaient la valeur « quarantine_exempted » définie par erreur.
8. Finalement, l'ASFC a déclaré qu'elle avait relevé cette erreur le 14 juillet 2022 et qu'elle avait publié une mise à jour d'ArriveCAN le 20 juillet 2022¹⁰ et que cette version ne contenait plus l'erreur.
9. Par conséquent, du 28 juin au 20 juillet 2022, environ 10 200¹¹ utilisateurs d'appareils Apple ont reçu des instructions erronées de mise en quarantaine, et ce, directement d'ArriveCAN par l'entremise d'une notification et par un courriel générés par l'application.
10. L'ASFC a déclaré que, pendant la période précédant l'erreur en question¹², les voyageurs entièrement vaccinés ayant reçu des notifications erronées et ayant par la suite appelé les lignes de soutien destinées à ArriveCAN ou à la COVID-19 pour obtenir des directives ont reçu l'instruction de :
 - ne pas répondre aux notifications;
 - mettre à jour ArriveCAN pour obtenir la version la plus récente;
 - répondre à l'appel pour la vérification de la conformité qu'ils recevraient et d'expliquer leur situation à l'agent de santé publique¹³.
11. L'ASPC a informé les voyageurs touchés par courriel le 26 juillet 2022 (et de nouveau le 4 août 2022) d'ignorer les avis erronés de mises en quarantaine qu'ils avaient reçus et a confirmé que les voyageurs n'étaient pas tenus de se mettre en quarantaine.

¹⁰ Remarque : Avant le 20 juillet, [le média Vancouver Sun a fait un reportage sur le problème](#). Un certain nombre d'autres reportages ont ensuite été publiés après la résolution de l'erreur.

¹¹ Pour donner du contexte, l'ASFC a indiqué que près de 47 millions de voyageurs ont soumis leurs renseignements personnels dans ArriveCAN entre avril 2020 et septembre 2022 pour déterminer leurs exigences en matière de mise en quarantaine, et ce, sans qu'il n'y ait d'incident.

¹² La version 3.0 d'ArriveCAN a été lancée le 28 juin 2022. Même si l'ASFC n'a détecté l'erreur que le 14 juillet 2022, le personnel du soutien d'ArriveCAN donnait déjà depuis mai 2022 les instructions figurant au paragraphe 10 afin de réagir aux erreurs produites par les utilisateurs.

¹³ Remarque : Dans [un article publié le 22 juillet 2022](#), les voyageurs touchés par l'erreur ont raconté qu'un agent de l'ASPC leur avait confirmé par téléphone qu'ils étaient tenus de se mettre en quarantaine, et ce, bien qu'ils étaient entièrement vaccinés. Le Commissariat n'a pas confirmé la véracité de ce qui a été raconté.

Analyse

Question : L'ASFC a-t-elle pris toutes les mesures raisonnables pour veiller à ce que les renseignements personnels utilisés aux fins de la prise d'une décision administrative soient aussi exacts que possible?

12. La partie plaignante a critiqué l'existence de l'erreur causée par la version 3.0 de ArriveCAN et son incidence importante sur les droits des voyageurs touchés, qui ont reçu l'instruction de se mettre en quarantaine, qui ne pouvaient pas soumettre de nouveaux renseignements dans ArriveCAN¹⁴ et qui pourraient avoir subi un stress psychologique accru à la suite de la confusion qui en a résulté. La partie plaignante fait remarquer que l'ASFC aurait dû prendre davantage de mesures pour empêcher que cette situation se produise.
13. Le paragraphe 6(2) de la *Loi* oblige les institutions fédérales de veiller, dans la mesure du possible, à ce que les renseignements personnels qu'elles utilisent à des fins administratives soient à jour, exacts et complets.
14. L'article 3 de la *Loi* donne les définitions suivantes :
 - *renseignements personnels* – les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable;
 - *fins administratives* – la destination de l'usage de renseignements personnels concernant un individu dans le cadre d'une décision le touchant directement.
15. Dans *Ewert c. Canada*, 2018 CSC 30 (*Ewert*), la Cour suprême du Canada a interprété l'exigence d'exactitude énoncée au [paragraphe 24\(1\) de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition \(L.C. 1992, ch. 20\)](#) (LSCMLC), une disposition essentiellement similaire au paragraphe 6(2) de la *Loi*¹⁵, qui s'applique non seulement à la collecte de renseignements et à la tenue de dossiers, mais aussi aux outils qui analysent les renseignements recueillis et qui produisent de nouveaux

¹⁴ Remarque : Au cours de la période où ArriveCAN estimait qu'une personne était tenue de se mettre en quarantaine, celle-ci n'était pas en mesure de soumettre de nouveaux renseignements dans ArriveCAN, ce qui était obligatoire pour les personnes qui entrent au Canada. [Un média a fait un reportage](#) (en anglais seulement) sur une personne résidant dans une communauté frontalière qui a voyagé fréquemment à destination et en provenance du Canada et qui a été touchée par l'erreur. Étant donné que l'omission de soumettre des renseignements dans ArriveCAN avant d'arriver à la frontière entraînait une amende de 5 000 \$ et que l'erreur empêchait les voyageurs touchés de soumettre à nouveau des renseignements, cette personne a choisi de renoncer à ses déplacements réguliers qui nécessitaient de traverser la frontière.

¹⁵ *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, ch. 20, [paragraphe 24\(1\)](#) : « Le Service est tenu de veiller, dans la mesure du possible, à ce que les renseignements qu'il utilise concernant les délinquants soient à jour, exacts et complets. » Pour une comparaison, voir la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, [paragraphe 6\(2\)](#) : « Une institution fédérale est tenue de veiller, dans la mesure du possible, à ce que les renseignements personnels qu'elle utilise à des fins administratives soient à jour, exacts et complets. »

renseignements¹⁶. De plus, le Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta a récemment appliqué *Ewert* aux lois sur la protection de la vie privée dans [Edmonton Police Service \(Re\), 2021 CanLII 13336 \(AB OIPC\)](#), aux paragraphes 39 et 40.

16. De même, dans le contexte de la *Loi*, le Commissariat estime que le paragraphe 6(2) s'applique non seulement aux renseignements recueillis auprès d'une personne, mais aussi aux renseignements générés par une institution au sujet d'une personne. Ces renseignements comprennent les données produites par des processus automatisés, algorithmiques, actuariels ou statistiques, comme c'est le cas de l'évaluation par ArriveCAN du statut d'exemption de quarantaine des voyageurs.

Sous-question I : Les renseignements en question sont-ils des renseignements personnels utilisés à des fins administratives?

17. L'information considérée comme étant erronée était le champ de données « quarantine_exempted » d'ArriveCAN, qui était normalement généré à partir de l'évaluation d'ArriveCAN et du calcul d'autres champs de données¹⁷. Par exemple, si i) la preuve de vaccination du voyageur était considérée comme valide, ii) le voyageur bénéficiait d'une exemption médicale ou iii) le voyageur était un enfant accompagné d'un adulte entièrement vacciné, la valeur attribuée pour « quarantine_exempted » était alors réglée à « true », indiquant ainsi que la personne était exemptée de l'obligation de se mettre en quarantaine. Pour les personnes touchées par l'erreur, le champ de données « quarantine_exempted » n'était jamais calculé correctement et était donc enregistré selon sa valeur par défaut : « false ».
18. Comme ce champ de données porte sur un individu identifiable et est consigné électroniquement dans ArriveCAN et dans le système de gestion de l'information de l'ASFC, il constitue un renseignement personnel au sens de la *Loi*. Le Commissariat estime que chaque voyageur est un individu identifiable, car les renseignements que celui-ci entre dans ArriveCAN doivent contenir son nom complet, sa date de naissance, son courriel, son numéro de téléphone, l'adresse où il se mettra en quarantaine, les renseignements sur son voyage (p. ex. son numéro de vol), un document de voyage permettant l'identification (p. ex. son numéro de passeport) et une preuve de vaccination. Tous ces renseignements peuvent servir à révéler l'identité du voyageur.
19. L'ASFC a affirmé qu'elle recueillait les renseignements pour que l'ASPC puisse les utiliser à des fins administratives plutôt qu'à ses propres fins. Nous ne contestons pas le fait que l'ASPC a finalement utilisé les renseignements en question à des fins administratives (pour les communications de suivi au sujet de l'application de la loi). Cela étant dit, plusieurs ministères peuvent utiliser les mêmes renseignements pour leurs propres décisions administratives. De plus, à notre avis, l'ASFC a de toute évidence utilisé les renseignements erronés à des fins administratives (il s'agit d'un processus décisionnel

¹⁶ *Ewert c. Canada*, 2018 CSC 30, [paragraphes 42 et 45](#).

¹⁷ Remarque : Ces autres champs de données étaient « proof_of_vaccine_final_decision », « medical_exempt_final_decision » et « child_with_fully_vaccinated_adult ».

qui touche directement les personnes). De façon précise, l'application ArriveCAN s'est servie des renseignements, qui étaient sous la responsabilité de l'ASFC, pour « décider » : i) d'ordonner aux voyageurs concernés de se mettre en quarantaine par l'entremise des notifications et des courriels qu'elle envoyait automatiquement; et ii) d'aviser l'ASPC, aux fins de l'application de la loi, que les personnes étaient tenus de se mettre en quarantaine. Bien qu'elles aient été non intentionnelles et en contradiction avec celles prises par les agents de contrôle de l'ASFC à la frontière, ces décisions ont touché directement les personnes.

20. Pour ces motifs, le Commissariat estime que les renseignements consignés dans le champ de données visé par l'erreur constituaient des renseignements personnels utilisés à des fins administratives par l'ASFC et qu'ils étaient donc assujettis aux exigences d'exactitude prescrites par le paragraphe 6(2) de la *Loi*.

Sous-question II : L'ASFC a-t-elle pris toutes les mesures raisonnables pour veiller à ce que les renseignements soient aussi exacts, à jour et complets que possible?

21. Étant donné les conséquences importantes des décrets d'urgence sur les droits et la mobilité des voyageurs qui arrivaient au pays, nous sommes d'avis qu'un degré élevé de diligence raisonnable s'imposait au titre du paragraphe 6(2) de la *Loi* afin d'assurer l'exactitude des renseignements qui figuraient dans ArriveCAN et qui ont servi dans les décisions administratives liées aux décrets.
22. Un certain nombre de mesures ont été prescrites par les exigences politiques ou recommandées comme pratiques exemplaires dans les directives générales, lesquelles sont utiles pour évaluer les mesures raisonnables que les institutions doivent prendre pour veiller à ce que les renseignements générés par les processus automatisés soient exacts, à jour et complets. Ces mesures comprennent notamment ce qui suit :
 - i) une supervision et une surveillance passives des résultats du système, en particulier pour détecter les résultats anormaux¹⁸;
 - ii) la possibilité d'une intervention humaine¹⁹;

¹⁸ [Directive sur la prise de décisions automatisée](#), Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada – Politiques, directives, normes et lignes directrices, dernière modification : 28 juin 2021, section 6.3.2; [Directive sur les services et le numérique](#), Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada – Politiques, directives, normes et lignes directrices, dernière modification : 6 mai 2022, section 4.2.1.5; [Artificial Intelligence Risk Management Framework \(AI RMF 1.0\)](#) (en anglais seulement), Elham Tabassi pour le National Institute of Standards and Technology – département du Commerce des États-Unis, NIST AI 100-1, publié le 26 janvier 2023, MEASURE 1.1, MEASURE 2.4, MEASURE 3.1, MEASURE 4.1, MEASURE 4.2, MANAGE 2.3 et MANAGE 4.1.

¹⁹ [Directive sur la prise de décisions automatisée](#), *Supra* note 18, sections 6.3.3, 6.3.5, 6.3.6 et 6.3.9; [Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée](#), Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada – Politiques, directives, normes et lignes directrices, dernière modification : 18 juin 2020, section 4.2.16.2; [AI RMF 1.0](#) (en anglais seulement), *Supra* note 18, GOVERN 6.2, MAP 3.5, MANAGE 2.4 et MANAGE 4.1; [Recommandation du Conseil sur l'intelligence artificielle](#) (OCDE-IA), Organisation de coopération et de développement économiques, OECD/LEGAL/0449, adopté le 21 mai 2019, principe 1.2.b).

- iii) la possibilité pour les voyageurs d'accéder aux renseignements utilisés pour la prise de décision, et de contester ou de signaler des renseignements inexacts²⁰;
 - iv) la traçabilité, l'explicabilité et la consignation des renseignements et des décisions²¹;
 - v) une mise à l'essai et une évaluation indépendante du système avant sa mise en œuvre²².
23. Dans les observations qu'elle a transmises au Commissariat, l'ASFC a indiqué qu'elle avait pris les mesures suivantes pour assurer l'exactitude de tels renseignements :
- a) les personnes qui n'ont pas été officiellement évaluées par ArriveCAN comme étant exemptées de l'obligation de se mettre en quarantaine ont fait l'objet d'une vérification par un agent de l'ASFC (c.-à-d. un intervenant humain), qui examinait leurs renseignements soumis dans ArriveCAN et vérifiait si le voyageur était effectivement tenu de se mettre en quarantaine;
 - b) l'ASFC a réalisé plus de 1 800 scénarios d'essai pour la version d'ArriveCAN contenant la défektivité (c.-à-d. la version 3.0 lancée le 28 juin) avant qu'elle ne soit lancée, et ce, en plus d'avoir réalisé au-delà de 2 700 scénarios d'essai de régression²³;
 - c) les voyageurs entièrement vaccinés qui ont reçu des notifications erronées d'ArriveCAN et qui ont appelé les lignes de soutien destinées à ArriveCAN ou à la COVID-19 pour obtenir des conseils ont reçu l'instruction de ne pas répondre aux notifications, de mettre à jour ArriveCAN pour obtenir la version la plus récente et d'expliquer leur situation lors des appels pour la vérification de la conformité qu'ils recevraient;
 - d) l'ASFC a résolu l'erreur le 20 juillet 2022, soit 6 jours après la date à laquelle elle a déclaré l'avoir découverte, soit le 14 juillet;

²⁰ [Loi sur la protection des renseignements personnels](#), L.R.C. 1985, ch. P-21, article 12; [Directive sur la prise de décisions automatisée](#), *Supra* note 18, sections 6.3.6 et 6.4.1; [Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée](#), *Supra* note 19, sections 4.2.10.5 et 4.2.19; [Directive sur les services et le numérique](#), *Supra* note 18, sections 4.2.1.1 et 4.2.1.2; [AI RMF 1.0](#) (en anglais seulement), *Supra* note 18, GOVERN 2.1, MEASURE 3.3, MANAGE 4.1, MANAGE 4.2 et MANAGE 4.3; [OCDE-IA](#), *Supra* note 19, principe 1.3.iv.

²¹ [Règlement sur la protection des renseignements personnels](#), DORS/83-508, article 4; [Directive sur la prise de décisions automatisée](#), *Supra* note 18, sections 6.2.3 et 6.2.8; [Directive sur les pratiques relatives à la protection de la vie privée](#), *Supra* note 19, section 4.2.17; [Directive sur les services et le numérique](#), *Supra* note 18, section 4.3.1.12; [AI RMF 1.0](#) (en anglais seulement), *supra*, note 18, MEASURE 2.9, MEASURE 2.13, MEASURE 3.1 et MANAGE 4.1; [OCDE-IA](#), *Supra* note 19, principes 1.3.iii. et 1.4.b).

²² [Directive sur la prise de décisions automatisée](#), *Supra* note 18, sections 6.3.1 et 6.3.4; [AI RMF 1.0](#) (en anglais seulement), *Supra* note 18, GOVERN 4.3, MEASURE 2.3 et MEASURE 2.5; [OCDE-IA](#), *Supra* note 19, principe 1.4.a).

²³ Dans le cadre des essais de régression, on réalise de nouveau les essais effectués pour veiller à ce que les fonctionnalités existantes ne soient pas touchées par les nouvelles modifications.

- e) une fois l'erreur résolue, des courriels ont été envoyés aux voyageurs touchés le 26 juillet et le 4 août 2022. Dans ceux-ci, on les informait qu'ils n'étaient pas tenus de se mettre en quarantaine et qu'ils avaient reçu des notifications par erreur.
24. Sans égard à ce qui précède, nous concluons que l'ASFC n'a pas pris les mesures raisonnables ci-dessous pour veiller à l'exactitude des renseignements auxquels elle a eu recours par l'entremise d'ArriveCAN pour prendre des décisions touchant les personnes en question. Plus précisément, ces mesures ont trait : i) à la mise à l'essai rigoureuse des versions avant leur lancement pour prévenir les problèmes qui pourraient entraîner les répercussions les plus négatives qui soient pour tous les utilisateurs; ii) à une intervention humaine efficace en ce qui concerne les décisions ayant une incidence importante sur les personnes; et iii) à la prise de mesures correctives et de recours efficaces et opportuns pour les personnes.

Mise à l'essai rigoureuse des versions avant leur lancement pour prévenir les problèmes qui pourraient entraîner les répercussions les plus négatives qui soient pour tous les utilisateurs

25. L'ASFC a fait valoir qu'il était [traduction] « malheureusement impossible de relever toutes les erreurs probables avant le lancement d'une version et [qu']il ne s'agi[ssait] pas d'une norme industrielle. Le caractère raisonnable ne peut pas correspondre à la perfection. » Nous sommes d'accord. Cependant, l'ASFC n'a pas démontré que les conditions à la source de l'erreur (utiliser un appareil Apple pour revenir remplir un formulaire sauvegardé après avoir d'abord sélectionné les voyageurs) constituaient un cas limite inhabituel ou imprévisible.
26. Nous nous attendons à ce qu'une institution ayant recours à des systèmes décisionnels automatisés, même ceux qui ne visent qu'à « aider » les décideurs humains, cerne les types de résultats erronés susceptibles d'engendrer les répercussions négatives les plus importantes qui soient sur les personnes concernées et assure une mise à l'essai rigoureuse pour prévenir les erreurs qui pourraient entraîner ces résultats indésirables.
27. L'ASFC a également fait valoir qu'il fallait reconnaître le contexte de l'intervention d'urgence dans lequel l'application ArriveCAN a été élaborée et a évolué au fil du temps. Elle a fait observer que, après avoir lancé la version initiale d'ArriveCAN, elle avait mis au point 177 versions subséquentes dans trois plateformes sur une période de deux ans et demi, en raison de l'évolution constante des exigences liées aux décrets d'urgence émis en application de la *Loi sur la mise en quarantaine* selon un cycle de renouvellement de 30 ou 60 jours. L'ASFC a précisé qu'elle utilisait les pratiques exemplaires de l'industrie en ce qui concerne la mise à l'essai des systèmes et des applications pour la maintenance de plus de 180 systèmes de technologie de l'information (TI), et que ce régime d'essai englobait de vastes essais de régression approfondis et essais automatisés de sorte que plus de temps puisse être consacré à la mise à l'essai de nouvelles fonctionnalités, et aux essais par paire. Cependant, l'ASFC a ajouté que la nécessité de répondre aux exigences fluctuantes ci-dessus l'avait [traduction] « obligée à faire des compromis sur des pratiques exemplaires établies dans des conditions de travail normales dans le domaine de la TI ».

28. Nous sommes conscients que le début de la pandémie de COVID-19 a entraîné des conditions de travail exceptionnelles sur de nombreux fronts. Par contre, l'incident en question s'est produit bien après le début de la pandémie et plus de deux ans après le lancement d'ArriveCAN. Au cours de la phase initiale d'une crise, une certaine latitude peut s'avérer raisonnable, mais deux ans plus tard, nous nous attendons à ce qu'une institution qui exploite un système qui fonctionne à l'aide d'une application logicielle alloue suffisamment de temps et de ressources à la mise à l'essai de toute version avant son lancement afin de veiller à l'absence d'erreurs qui pourraient avoir des répercussions importantes. L'ASFC n'a pas mentionné que l'erreur en question avait été causée par un changement précis et urgent découlant d'un décret d'urgence émis peu de temps auparavant. De plus, l'erreur ne semble pas s'être produite en raison d'un changement quelconque aux exigences vaccinales pendant la période de lancement de la version 3.0.
29. En outre, le risque que des voyageurs soient informés par erreur au moyen d'ArriveCAN de l'obligation de se mettre en quarantaine même s'ils étaient entièrement vaccinés semble être une question à laquelle l'ASFC avait réfléchi bien avant le lancement de la version 3.0 d'ArriveCAN, le 28 juin 2022. Depuis au moins le 27 avril 2022, sur la page « Contactez-nous » vers laquelle les personnes recevant un avis de mise en quarantaine étaient orientées en cas de problème, l'ASFC a intégré un formulaire que les utilisateurs pouvaient remplir s'ils [traduction] « [étaient] confrontés à des problèmes techniques ou liés à leur compte ou à leur mot de passe sur ArriveCAN [ou] *s'ils recevaient des avis de mise en quarantaine ou de signalement de symptômes d'ArriveCAN même s'ils étaient considérés comme entièrement vaccinés à leur arrivée à la frontière* ». [Non souligné dans l'original]
30. Dans ce contexte, nous sommes toujours d'avis que l'ASFC n'a pas pris toutes les mesures raisonnables à l'égard des essais avant le lancement pour empêcher que des renseignements personnels inexacts soient utilisés dans la prise de décision touchant les personnes.
31. En réponse à l'erreur, l'ASFC a élargi la portée des essais dans ArriveCAN pour inclure :
- 100 scénarios d'essai de régression supplémentaires visant à détecter des problèmes liés à la fonction de sauvegarde du formulaire d'ArriveCAN;
 - une capacité d'essai de régression automatisée (c.-à-d. réalisation automatique d'essais de régression à l'aide de cadres d'automatisation et de plateformes logicielles nécessitant un minimum d'intervention humaine);
 - la planification et la réalisation de scénarios d'essai ponctuels lors du lancement de chaque version (c.-à-d. mettre à l'essai la version en place d'ArriveCAN après son lancement);
 - une augmentation du nombre de ressources qui agissent à titre de testeurs.

L'ASFC a aussi fait observer qu'elle continuerait à adopter des procédures d'essai plus souples pour les situations exceptionnelles comme une pandémie, où le rythme auquel

les exigences opérationnelles et les versions changent entraînent des délais d'essai serrés.

Mesures d'intervention humaine efficaces en ce qui concerne les décisions qui ont une incidence importante sur les personnes

32. Lorsqu'un système dépend de décideurs humains pour rendre des décisions finales ayant des répercussions « défavorables », nous nous attendons à ce qu'une « mesure positive » claire de la part d'un décideur humain identifiable soit nécessaire pour mettre en œuvre toutes les mesures découlant de cette décision. En d'autres termes :
 - a) le décideur humain devrait prendre une mesure positive (sélectionner une option numérique, signer un formulaire, etc.) afin d'indiquer clairement sa décision;
 - b) celle-ci devrait être accompagnée d'un rapport précisant les renseignements auxquels le décideur s'est fié;
 - c) cette « mesure positive » devrait être le déclencheur de tout résultat découlant de la décision défavorable (c.-à-d. le système devrait être conçu de sorte que la décision proposée par le système automatisé ne puisse pas déclencher de décision défavorable « par défaut »).
33. À cet égard, il est important de souligner qu'au moment de l'incident, la suite d'outils et de processus utilisés pour appliquer les décrets d'urgence, notamment celui visant ArriveCAN, était conçue pour inclure la prise de décisions par un humain pour toute situation dans laquelle un individu devait se mettre en quarantaine. Il s'agissait là d'une importante caractéristique de conception qui est positive. Le fait qu'un être humain participe à la prise de décisions critiques ayant des répercussions, telle que d'établir si un individu a été correctement identifié comme une personne qui doit se mettre en quarantaine, peut réduire de manière significative les risques associés à la prise de décision automatisée, y compris le risque que les inexactitudes des renseignements personnels introduites par des erreurs de logiciel ne soient pas détectées et corrigées.
34. Cela a été mis en évidence dans l'Évaluation de l'incidence algorithmique²⁴ effectuée pour ArriveCAN en octobre 2021 par l'ASPC, dans laquelle il est noté ce qui suit : [traduction] « Même si les décisions concernant le droit d'entrer au Canada et les exigences en matière de santé publique après le passage à la frontière peuvent avoir une incidence, les répercussions qui découlent des résultats d'ArriveCAN ne sont pas nécessairement importantes et peuvent être considérées comme étant réversibles. Par exemple, si ArriveCAN n'est pas en mesure de reconnaître la preuve de vaccination d'un voyageur, un agent des services frontaliers peut lui-même inspecter la preuve de vaccination et ainsi décider si la personne peut entrer au Canada et établir les exigences après le passage à la frontière. Dans un tel scénario, les répercussions des résultats de la plateforme sont

²⁴ L'Évaluation de l'incidence algorithmique est un outil d'évaluation des risques prévu par la Directive sur la prise de décisions automatisée du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, qui doit obligatoirement être utilisé avant la production de tout système de prise de décision automatisée par les institutions fédérales.

réversibles et de courte durée ». Ceci a contribué à la conclusion tirée dans l'Évaluation de l'incidence algorithmique selon laquelle la prise de décision automatisée dans ce cas n'était située qu'au niveau 2 sur une échelle de 1 à 4.

35. Toutefois, dans ce cas-ci, différentes décisions prises au stade de la conception ont fait en sorte que, dans le cas des individus touchés par cette erreur, la décision finale (celle qui est communiquée aux individus et à l'ASPC pour la suite des mesures d'application de la loi) *n'était pas* prise par un agent de contrôle de l'ASFC. Plus particulièrement :
- a) D'abord, alors que l'application ArriveCAN était utilisée pour diriger les individus vers un agent de contrôle de l'ASFC et, par la suite, pour envoyer des avis de quarantaine, l'agent de l'ASFC examinait les renseignements des voyageurs (téléchargés à partir d'ArriveCAN) dans une application distincte : l'application de bureau ContactTrace. Cette application n'affichait pas le champ qui contenait la conclusion erronée d'ArriveCAN selon laquelle les voyageurs touchés devaient se mettre en quarantaine.
 - b) Deuxièmement, et plus important encore, les renseignements figurant dans le champ d'exemption de quarantaine dans ArriveCAN (utilisé pour générer les avis de quarantaine erronés) n'ont été mis à jour que dans les cas où l'agent de contrôle de l'ASFC avait modifié un renseignement qui lui était visible dans l'application ContactTrace. Cette situation ne s'est pas produite pour les voyageurs touchés par le présent incident, car les agents de contrôle de l'ASFC qui ont traité ces voyageurs ne savaient pas qu'il fallait effectuer un changement.
36. À notre avis, et en particulier compte tenu du fait que l'ASFC avait pris en considération le risque que des décisions erronées en matière de quarantaine soient communiquées par ArriveCAN aux individus (voir le paragraphe 29), l'ASFC n'a pas pris de mesures adéquates pour assurer l'efficacité de l'intervention humaine afin de confirmer que ces décisions ayant des répercussions importantes soient prises en se fondant sur des renseignements exacts. Elle aurait dû s'assurer que les décisions défavorables « prises » par ArriveCAN (lorsque l'application a envoyé des avis de quarantaine aux individus et en a informé l'ASPC) étaient des décisions prises par un décideur humain **dans tous les cas**.

Correction et redressement efficace et rapide pour les individus

37. Nous nous attendons à ce qu'une institution qui se fie sur des communications automatisées pour transmettre des décisions ayant des répercussions importantes et pouvant avoir un effet préjudiciable immédiat et prolongé dispose de mécanismes solides pour : (i) assurer la surveillance pour éviter les erreurs potentielles, (ii) permettre aux individus de soulever des préoccupations en matière d'exactitude et (iii) corriger rapidement les erreurs.
38. Le fait que les avis erronés redirigeaient les individus à la page « communiquez avec nous » qui leur offrait différentes options de contact, y compris une ligne téléphonique 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 de Service Canada et un formulaire précis à remplir pour ceux qui croyaient avoir été avisés par erreur de se mettre en quarantaine alors qu'ils sont entièrement vaccinés, constitue une étape positive en matière de redressement. L'ASFC a déclaré que c'était grâce à ces mécanismes qu'elle avait fini par

détecter et corriger l'erreur du logiciel, et qu'elle avait envoyé un courriel à tous les individus touchés le 26 juillet.

39. Cependant, malgré le fait que ces mécanismes étaient en place, il a fallu, selon l'ASFC, plus de deux semaines pour détecter l'erreur et plus de trois semaines pour empêcher que l'erreur n'affecte la prise de décisions à l'égard des nouveaux voyageurs. L'ASFC a fait valoir que, depuis mai 2022 (c.-à-d. bien avant cet incident), les voyageurs qui ont joint un agent par la ligne téléphonique susmentionnée et qui se sont plaints d'avoir reçu un avis de quarantaine erroné d'ArriveCAN, alors qu'ils étaient entièrement vaccinés, se sont fait dire d'ignorer les avis et d'expliquer leur situation à l'agent d'exécution de la loi de l'ASPC au moment où il communiquait avec eux. Cependant, il aura fallu près d'un mois pour qu'un correctif soit envoyé à tous les individus touchés. D'ailleurs, l'ASFC n'a toujours pas corrigé les renseignements erronés dans ses propres fonds de données.
40. Nous sommes conscients que le volume de dossiers de voyageurs traités en une seule journée, et donc, le nombre d'individus qui ont soulevé des préoccupations avec ArriveCAN par l'intermédiaire de ces mécanismes avant et après l'incident, était vraisemblablement très élevé. L'ASFC a également souligné, et nous le reconnaissons, que, puisque l'erreur ne touchait que 0,5 % de l'ensemble des demandes reçues au cours de la période visée, et que les habitudes de voyage étaient changeantes à l'époque, il était peu probable qu'une surveillance passive des demandes permette de détecter l'erreur dont il est question. Toutefois, à notre avis, une situation dans laquelle un nombre appréciable (et vraisemblablement élevé) d'individus se plaignant d'avoir été ordonnés par ArriveCAN de se mettre en quarantaine alors qu'ils étaient entièrement vaccinés aurait dû sonner l'alarme et être résolue en quelques jours, et non en quelque semaines, étant donné les importantes répercussions négatives sur les individus touchés. En outre, nous soulignons que cet incident est survenu plus de deux ans après le début de la pandémie et le lancement d'ArriveCAN, et que nous nous attendions donc à un niveau correspondant de ressources et de maturité sur le plan des mécanismes d'intervention en cas d'incident.
41. Par conséquent, nous concluons que l'ASFC n'a pas pris toutes les mesures raisonnables pour s'assurer que les préoccupations soulevées par les individus touchés au sujet de l'utilisation de renseignements erronés pour prendre des décisions étaient prises en compte et corrigées rapidement et proportionnellement aux répercussions négatives sur les individus déjà touchés et sur ceux qui auraient pu l'être.
42. En conclusion, nous estimons que les trois questions susmentionnées constituent, sur le plan collectif et individuel, un manquement de la part de l'ASFC de prendre toutes les mesures raisonnables pour s'assurer que les renseignements qu'elle a utilisés pour prendre une décision administrative sont exacts, et qu'elle a donc enfreint le paragraphe 6(2) de la *Loi*. Par conséquent, le Commissariat estime que la plainte en l'espèce est **fondée**.

Recommandations

43. En ce qui a trait à ce manquement à la *Loi*, le Commissariat a recommandé que l'ASFC mette à jour, dans les 6 mois suivant la publication du présent rapport, les renseignements inexacts (p. ex. le champ `quarantine_exempted`) générés par l'erreur, pour toutes les personnes touchées.
44. L'ASFC ne souscrit pas à notre conclusion selon laquelle elle n'a pas pris toutes les mesures raisonnables pour assurer l'exactitude des renseignements utilisés pour prendre une décision administrative, comme l'exige le paragraphe 6(2) de la *Loi*. En outre, l'ASFC a informé le Commissariat de son refus de mettre en œuvre la recommandation susmentionnée, en déclarant que l'objectif de corriger les renseignements erronés n'était pas clair. Plus précisément, elle a noté que :
 - a) les mesures frontalières liées à la COVID-19 avaient pris fin le 1er octobre 2022;
 - b) les renseignements n'étaient plus utilisés par l'ASFC à des fins administratives;
 - c) les données seraient automatiquement détruites après la période de conservation de deux ans; et
 - d) tous les individus touchés avaient déjà été avisés de l'erreur en juillet 2022.
45. Même si nous savons que l'ASFC n'a pas l'intention d'utiliser les renseignements dont il est question, nous nous attendons à ce qu'une institution corrige les renseignements erronés qu'elle détient, en particulier les renseignements sensibles qui ont eu des répercussions négatives dans le passé et qui pourraient en avoir après. En outre, tant qu'ils n'auront pas été corrigés, ces renseignements erronés risquent d'être utilisés par l'ASPC ou d'autres organismes gouvernementaux (s'ils en obtenaient l'accès) pour orienter les analyses des tendances et les activités futures de conformité et d'application de la loi, comme l'imposition d'amendes et les poursuites relatives aux infractions au titre de la *Loi sur la mise en quarantaine*. Dans un tel contexte, nous exhortons l'ASFC de collaborer avec l'ASPC, ainsi qu'avec toute autre partie externe à laquelle les données d'ArriveCAN ont été communiquées, afin de corriger les renseignements erronés d'ici six mois.

Conclusion

46. Nous avons conclu que l'ASFC n'a pas pris toutes les mesures raisonnables pour assurer l'exactitude des renseignements utilisés pour prendre une décision administrative, comme le prévoient les dispositions relatives à l'exactitude du paragraphe 6(2) de la *Loi*.
47. Une fois que l'erreur a été détectée, l'ASFC a pris certaines mesures positives de redressement, notamment : (i) procéder à un nombre accru de mises à l'essai pour les versions d'ArriveCAN et (ii) indiquer qu'elle continuera d'adopter des procédures de mise à l'essai plus souples pour des situations comme la pandémie.

48. L'ASFC ne souscrit pas à notre conclusion selon laquelle elle n'a pas pris toutes les mesures raisonnables pour assurer l'exactitude des renseignements. Elle a également refusé de mettre en œuvre notre recommandation de corriger les renseignements inexacts qu'elle détient sur les voyageurs touchés. Par conséquent, le Commissariat conclut que la plainte en l'espèce est **fondée** et qu'elle n'a pas été résolue.
49. Nous demandons à l'ASFC de revenir sur sa décision selon laquelle elle refuse de corriger les données erronées générées par l'erreur d'ArriveCAN et de mettre en place toutes les mesures nécessaires si elle décide d'utiliser des outils similaires à l'avenir.

Enquête sur la collecte et l'utilisation de données dépersonnalisées sur la mobilité dans le cadre de la pandémie de COVID-19

Plaintes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

Le 29 mai 2023

Description

L'enquête a permis d'examiner si les données sur la mobilité recueillies et utilisées par l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC) pour lutter contre la pandémie contiennent des renseignements personnels au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (la Loi). Plus particulièrement, le Commissariat a examiné si l'ASPC et ses fournisseurs de données ont mis en œuvre des techniques de dépersonnalisation et des mesures de protection contre la repersonnalisation jugées suffisantes pour que le risque qu'un individu soit identifié demeure en dessous du seuil de « forte possibilité ».

Points à retenir

- La dépersonnalisation et l'agrégation des données sont deux techniques d'amélioration de la confidentialité, utiles pour la protection de la vie privée dans la mesure où elles réduisent le risque de repersonnalisation des données pour qu'il demeure en dessous des seuils acceptables.
- La dépersonnalisation est généralement insuffisante à elle seule pour garantir l'anonymisation des données. Elle doit être accompagnée de mesures additionnelles de prévention contre la repersonnalisation.
- L'agrégation de données doit porter sur un nombre suffisant d'individus pour réduire raisonnablement le risque d'extrapolation des données des individus.
- La transparence au sujet des fins auxquelles les renseignements personnels sont recueillis et utilisés est essentielle pour maintenir la relation de confiance entre les individus et les organisations qui recueillent et utilisent leurs données.

Rapport de conclusions

Table des matières

Aperçu	3
Contexte	4
Analyse	6
Question en litige: L'ASPC n'a pas recueilli de renseignements personnels au sens de la Loi ..	6
La dépersonnalisation et le risque résiduel de repersonnalisation.....	7
La <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i> ne comprend pas de dispositions propres aux données dépersonnalisées ou anonymisées.....	8
L'accès aux données du système de TELUS constitue-t-il une « collecte » au sens de la <i>Loi</i> ?	8
Établir une protection adéquate contre le risque de repersonnalisation	9
Flux de données 1 : Données mobiles des stations cellulaires et des exploitants de réseaux	11
Flux de données 2 : Données mobiles de localisation	16
Protection dans les 2 flux de données qui réduisent la forte possibilité qu'il y ait un risque d'identifier des individus.....	18
Autre	19
Étude comparative internationale.....	20
Transparence	22
Conclusion.....	23

Aperçu

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (CPVP) a été saisi de 12 plaintes déposées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* contre l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC) et Santé Canada (SC) au sujet de la collecte et de l'utilisation des données sur la mobilité de la population canadienne, lesquelles comprennent des données de localisation recueillies au fil du temps et d'autres renseignements connexes.

Les plaignants allèguent que l'ASPC a secrètement recueilli des données provenant de 33 millions d'appareils mobiles pendant la pandémie de COVID-19 et que, selon une demande de proposition publiée en décembre 2021, elle prévoyait de continuer de recueillir les données sur la mobilité des Canadiennes et Canadiens au cours des 5 années suivantes.

L'ASPC a indiqué qu'elle s'est effectivement appuyée sur les données sur la mobilité d'un peu moins de 14 millions de Canadiennes et Canadiens pour obtenir des renseignements pertinents et des données utiles tirées d'analyses des déplacements des populations au Canada. Cette pratique a aidé à suivre la propagation de la COVID-19, et à planifier, évaluer et adapter la réponse du gouvernement pour lutter contre la pandémie.

L'ASPC a affirmé qu'elle s'est appuyée uniquement sur des données dépersonnalisées et agrégées, et qu'elle n'a jamais recueilli ou utilisé de renseignements permettant d'identifier une personne et que, par conséquent, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'applique pas.

Dans le cadre de notre enquête, et à titre de condition d'analyse obligatoire, nous avons d'abord examiné si les données sur la mobilité recueillies et utilisées par l'ASPC pour lutter contre la pandémie contiennent des renseignements personnels au sens de l'article 3 de la *Loi*. Plus précisément, nous avons évalué dans les circonstances s'il y avait une forte possibilité qu'un individu puisse être identifié à l'aide des données sur la mobilité obtenues par l'ASPC, soit en les utilisant seules ou en combinaison avec d'autres renseignements disponibles. Notre enquête ne visait pas à évaluer si les fournisseurs de données de l'ASPC ont recueilli et utilisé les données de localisation conformément aux lois sur la protection des renseignements personnels.

Après analyse des observations reçues et examen des renseignements sur le sujet et sur le concept d'identification, nous avons conclu que les mesures de dépersonnalisation et de protection contre la repersonnalisation mises en œuvre par l'ASPC et ses fournisseurs de données ont réduit le risque qu'un individu puisse être identifié en dessous du seuil de « forte possibilité ». Par conséquent, nous estimons que les plaintes dans la présente affaire sont **non fondées**.

Malgré la conclusion de notre enquête selon laquelle l'ASPC n'a pas contrevenu à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en ce qui concerne la collecte et l'utilisation des données sur la mobilité durant la pandémie de COVID-19, nous avons formulé un certain nombre de recommandations à l'intention de l'ASPC en particulier, mais qui sont pertinentes et utiles pour toutes les organisations dont les activités consistent à produire, utiliser ou fournir des renseignements dépersonnalisés. Nous nous réjouissons de savoir que l'ASPC a accepté nos recommandations.

Contexte

1. Le 31 décembre 2019, la présence d'un nouveau coronavirus, la COVID-19, a été signalée à Wuhan, dans la province chinoise de Hubei. La COVID-19 est très contagieuse et peut causer des maladies respiratoires graves et mortelles. Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a qualifié la situation liée à la COVID-19 de pandémie mondiale.
2. Selon les spécialistes de la santé, la COVID-19 se propage principalement par inhalation de gouttelettes respiratoires infectieuses, appelées aérosols, qui sont produites par des personnes infectées qui se trouvent à proximité. Les fonctionnaires de l'ASPC ont établi que l'obtention de « renseignements sur la mobilité » concernant les déplacements, les interactions et les rassemblements de la population aiderait à comprendre comment le virus peut se propager et se développer.
3. Les données sur la mobilité sont également utiles pour planifier, surveiller, améliorer et évaluer l'efficacité de certaines mesures clés mises en œuvre par les autorités sanitaires pour lutter contre la pandémie (ordre de rester à la maison, quarantaine, confinement, etc.). Par exemple, le nombre de déplacements entre les villes est un indicateur de la façon dont celles-ci sont liées et, par conséquent, de la probabilité qu'une éclosion dans l'une des villes se propage à l'autre.
4. Les renseignements sur la mobilité recueillis par l'ASPC sont tirés de données sur les déplacements des personnes au fil du temps (données sur la mobilité) qui, selon ce que l'ASPC a indiqué, ont été dépersonnalisées et agrégées. Ces renseignements ont été déduits à partir des données de localisation produites en permanence par les appareils et les équipements se trouvant souvent près de leurs utilisateurs. Les exemples les plus courants sont les téléphones cellulaires et les autres appareils comportant des plans de données.
5. L'ASPC, comme certains de ses homologues internationaux, a recueilli des données sur la mobilité dans le cadre de sa lutte contre la pandémie de COVID-19. À cette fin, elle a recueilli des renseignements agrégés à partir de 2 types de flux de données, soit :
 - i. **Les données mobiles des stations cellulaires et des exploitants de réseaux**, qui comprennent des enregistrements créés chaque fois qu'un téléphone se connecte à la tour d'un exploitant. L'ASPC a obtenu ce type de données de l'exploitant de réseau de télécommunications TELUS et a tiré parti de l'expertise en analyse de données du Centre de recherches sur les communications Canada (CRC) qui traitait les données de TELUS en vue de produire des rapports sur la mobilité et ainsi fournir des données et des statistiques agrégées aux scientifiques de l'ASPC aux fins d'analyse.
 - ii. **Les données mobiles de localisation**, qui sont les renseignements sur la position géographique transmis par une application installée sur un appareil mobile au moyen de la fonctionnalité GPS intégrée de l'appareil. L'ASPC a acquis cette catégorie de données auprès d'une société privée nommée BlueDot, qui l'avait elle-même obtenue auprès de 2 fournisseurs de données, soit Pelmorex et

Veraset. Au cours des premiers mois de la pandémie, Santé Canada a établi un contrat avec BlueDot pour aider l'ASPC, qui a effectué la collecte réelle des données. Par la suite, le contrat a été transféré à l'ASPC et Santé Canada n'a pas participé à ce projet de quelque autre façon.

6. TELUS a informé le CPVP de son programme « Les données au service du bien commun » et le CRC a avisé le Commissariat de l'intention de l'ASPC d'utiliser les données sous une forme dépersonnalisée et agrégée dans le cadre de la lutte du Canada contre la pandémie. Le CPVP a proposé les services de la Direction des services-conseils à l'entreprise et de la Direction des services-conseils au gouvernement pour examiner les moyens techniques utilisés pour dépersonnaliser les données et fournir des conseils. Le CRC et TELUS n'ont pas donné suite à la proposition du CPVP.
7. Afin de déterminer les risques possibles d'atteinte à la vie privée associés à l'utilisation des données sur la mobilité de TELUS et à la publication des renseignements dérivés, la Division de la gestion de la protection des renseignements personnels (DGPRP) de l'ASPC a également effectué une analyse de la protection des renseignements personnels le 22 septembre 2020. À la suite de l'analyse, la DGPRP a conclu que puisque les données transmises par TELUS à l'ASPC sont dépersonnalisées et agrégées, elles ne concernent pas des individus identifiables et, par conséquent, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'applique pas. Par la suite, l'ASPC a conclu un contrat avec TELUS et BlueDot en vue d'obtenir les données sur la mobilité agrégées et dépersonnalisées qu'elle a utilisées pour obtenir des renseignements sur les déplacements de la population canadienne.
8. Le 17 décembre 2021, quelques mois après l'expiration du contrat avec TELUS, l'ASPC a publié une demande de proposition¹ (DP) visant à acquérir les données mobiles des exploitants de réseaux pour ainsi continuer à exploiter cette catégorie de données qui lui permet d'obtenir des renseignements sur la mobilité. Dans la foulée de la publication de la DP² sur le site Web d'approvisionnement public, des articles des médias ont soulevé des préoccupations en matière de protection de la vie privée en ce qui concerne l'utilisation des données sur la mobilité. Le CPVP a par la suite reçu 12 plaintes à cet égard.
9. Le 13 janvier 2022, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (ETHI) a adopté une motion visant à entreprendre une étude sur la collecte et l'utilisation des données sur la mobilité par le gouvernement du Canada. Le Comité ETHI a publié un rapport connexe en mai 2022 et y a recommandé, entre autres choses, que les organismes gouvernementaux soient transparents lorsqu'ils

¹ Le 31 janvier 2022, le Comité ETHI a demandé au gouvernement que la DP visant à obtenir les données soit suspendue jusqu'à ce qu'il présente ses conclusions et recommandations à la Chambre.

² À la demande d'un soumissionnaire potentiel, l'ASPC a reporté la date de clôture de la DP au 18 février 2022, et ce, en raison de l'incidence de la période des Fêtes et de la pandémie de COVID-19 sur la capacité opérationnelle de ce soumissionnaire potentiel. Étant donné qu'il n'y a pas de mécanisme procédural pour qu'une DP soit suspendue, l'ASPC a plutôt choisi de laisser la DP se clore et a indiqué qu'elle ne choisirait pas un fournisseur avant que le Comité ETHI ait présenté ses conclusions et recommandations.

exploitent le potentiel des mégadonnées dans le cadre de leurs activités et que les lois fédérales sur la protection des renseignements personnels soient modernisées pour encadrer adéquatement l'utilisation de données dépersonnalisées et agrégées.

Analyse

Question en litige: L'ASPC n'a pas recueilli de renseignements personnels au sens de la Loi

10. L'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* définit les renseignements personnels comme des renseignements « concernant un individu identifiable ».
11. Dans l'affaire *Gordon c. Canada (Santé)*, 2008 CF 258, la Cour fédérale a indiqué dans sa décision que les renseignements seront des renseignements concernant un individu identifiable lorsqu'il y a de fortes possibilités que l'individu puisse être identifié par l'utilisation de ces renseignements, seuls ou en combinaison avec des renseignements d'autres sources³.
12. Par conséquent, nous avons examiné la mesure dans laquelle les données recueillies par l'ASPC peuvent être liées à des individus identifiables, directement ou indirectement, par déduction ou lorsqu'elles sont combinées à des données d'autres sources. Pour les motifs énoncés ci-dessous, nous avons conclu qu'en raison de la dépersonnalisation des données et de l'ensemble des mesures de protection prises en l'espèce pour réduire le risque de repersonnalisation, il n'existe pas de forte possibilité que les renseignements recueillis par l'ASPC et ceux recueillis par le CRC en son nom puissent permettre d'identifier un individu.
13. À cette fin, nous avons examiné chaque flux de données séparément et nous avons analysé pour chacun d'entre eux i) les données auxquelles le CRC, au nom de l'ASPC, a pu accéder dans les systèmes des fournisseurs de données et ii) les données que le CRC et l'ASPC ont pu télécharger et stocker dans leurs propres systèmes. Cette segmentation était nécessaire parce que le degré de dépersonnalisation des données ainsi que les mesures de protection contre la repersonnalisation sont différentes dans chaque flux de données et à chaque étape.

³ Voir aussi l'affaire plus récente *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, [2019 CF 1279](#).

14. Dans le cadre de notre analyse d'enquête, nous nous sommes fondés sur i) les observations reçues de l'ASPC, ii) les renseignements et les directives sur l'anonymisation et iii) les travaux du Comité ETHI. Comme TELUS, BlueDot et le CRC sont des tiers concernés par l'enquête, nous leur avons également demandé de fournir leurs observations, ce qu'ils ont fait.

La dépersonnalisation et le risque résiduel de repersonnalisation

15. La dépersonnalisation peut comporter un risque résiduel de repersonnalisation des individus qui repose sur de nombreux facteurs. Ces derniers sont soit i) **intrinsèques** aux données elles-mêmes et aux techniques de dépersonnalisation, soit ii) **externes** et reposant sur des facteurs secondaires, notamment :

- la disponibilité de données supplémentaires qui peuvent être comparées aux données dépersonnalisées;
- les personnes qui ont accès aux données, les fins auxquelles elles y ont accès, leur motivation à les repersonnaliser et le fait qu'elles soient au courant que les renseignements d'un individu donné y sont inclus;
- l'expertise et les ressources utilisées dans le processus de repersonnalisation.

16. En effet, de multiples études et recherches ont prouvé qu'il est possible de repersonnaliser des données qui avaient été diffusées publiquement dans un format dépersonnalisé. C'est notamment le cas de l'étude sur [Netflix](#)⁴ et des données diffusées par [AOL](#)⁵.

17. Dans l'étude sur Netflix, les chercheurs ont démontré qu'une personne malveillante ayant accès à des renseignements distincts sur un individu peut facilement trouver ses enregistrements dans la base de données Netflix Prize, qui contient les évaluations accordées aux films par les abonnés. Dans l'exemple de la diffusion du registre de recherche d'AOL, il a été démontré que la simple suppression des identifiants des utilisateurs n'est pas toujours suffisante pour anonymiser correctement les données.

18. De plus, le risque de repersonnalisation n'est pas une considération immuable; il peut augmenter au fil du temps avec l'amélioration des techniques de repersonnalisation et la disponibilité de ressources et de données supplémentaires qui peuvent être liées aux données dépersonnalisées.

19. Pour les motifs qui précèdent, quantifier définitivement le risque de repersonnalisation demeure un exercice complexe. Dans plusieurs exemples tirés de la littérature sur le sujet, on propose des méthodes de calcul qui ne sont pas déterministes, mais qui reposent plutôt sur des calculs probabilistes basés sur plusieurs facteurs hypothétiques et le type de cyberattaque visant la repersonnalisation.

⁴ [Arvind Narayanan and Vitaly Shmatikov. "Robust De-anonymization of Large Sparse Datasets". 2008.](#) (en anglais seulement)

⁵ [AOL search log release](#) (en anglais seulement)

La Loi sur la protection des renseignements personnels ne comprend pas de dispositions propres aux données dépersonnalisées ou anonymisées

20. La *Loi* ne traite pas expressément la question des données dépersonnalisées ou anonymisées. Ses dispositions s'appliquent uniformément à la collecte, à l'utilisation et à la communication, par les institutions fédérales assujetties à la *Loi*, de renseignements qui respectent le critère d'être des « renseignements personnels ». Par conséquent, la première question à trancher en l'espèce est celle de déterminer si l'ASPC (y compris le CRC agissant en son nom) a recueilli des renseignements qui satisfont le critère mentionné précédemment. Si c'est le cas, il serait alors nécessaire de déterminer si la collecte et toute utilisation ou communication en découlant étaient conformes aux dispositions de la *Loi*. Si les renseignements ne respectent pas le critère d'être des « renseignements personnels », la *Loi* ne s'applique pas.
21. Il convient de noter que le Commissariat a demandé que des modifications législatives soient apportées pour permettre une approche plus nuancée quant au traitement et à la gouvernance des renseignements dépersonnalisés, et ainsi tenir compte à la fois de la nature potentiellement confidentielle de l'utilisation de données dépersonnalisées et des risques inhérents à la repersonnalisation. Compte tenu de l'importance et de l'utilité de ce concept, nous avons exploré plus en profondeur les questions connexes dans la section « Autre » du présent rapport.

L'accès aux données du système de TELUS constitue-t-il une « collecte » au sens de la Loi?

22. À titre préliminaire, nous avons examiné dans le cas présent ce qui constitue une « collecte » aux fins d'application de la *Loi*. Comme indiqué dans la section « Contexte », le CRC, au nom de l'ASPC, avait accès dans le système de TELUS à certaines données individuelles, mais il ne pouvait télécharger que des données agrégées.
23. Il est évident que lorsqu'une copie des renseignements est sauvegardée dans les systèmes de gestion de l'information d'une institution (c.-à-d. dans la boîte de courriels d'un employé, dans son système de gestion des documents, sur papier, etc.), les renseignements ont fait l'objet d'une collecte. De même, si des renseignements sont enregistrés sur une autre plateforme, mais dans un compte sous le contrôle d'un employé d'une institution agissant à titre professionnel, ils sont de toute évidence recueillis par cette institution. Si l'employé d'une institution, dans le cadre de son travail, voit (ou entend) des renseignements, mais n'en conserve aucune copie physique ou virtuelle, il pourrait être moins évident de déterminer si les renseignements sont recueillis par l'institution. Dans le cas présent, les représentants de l'ASPC et du CRC ont non seulement consulté des données de TELUS, mais ont aussi enregistré les résultats agrégés de leurs requêtes.

24. Même si des renseignements sont consultés, mais qu'ils ne font pas l'objet d'une collecte, il peut néanmoins y avoir une « utilisation » ultérieure de ceux-ci aux fins de la *Loi*. Cela peut se produire lorsque des renseignements sont brièvement examinés – par exemple, lorsqu'on inspecte visuellement la pièce d'identité d'un individu pour s'assurer qu'il est majeur avant de lui autoriser l'accès à un lieu ou, comme en l'espèce, lorsque des données individuelles sont examinées afin d'établir les paramètres appropriés pour télécharger les renseignements agrégés. Autrement dit, nous estimons que les renseignements contenus dans les systèmes de TELUS, examinés par le CRC au nom de l'ASPC aux fins décrites ci-dessus, ne sont pas automatiquement exclus du champ d'application de la *Loi*.
25. Afin de déterminer si ces renseignements et ceux téléchargés par la suite sous forme agrégée constituent des renseignements « personnels », nous avons pris en compte des résultats de recherches, des directives et des normes de pratique concernant la dépersonnalisation et d'autres mécanismes de protection contre l'identification des individus. Ces sources comprenaient l'avis de mise en œuvre de la protection des renseignements personnels 2020-03 du Secrétariat du Conseil du Trésor, d'autres normes de l'industrie dans le domaine de la santé et des recherches axées sur les données sur la mobilité.

Établir une protection adéquate contre le risque de repersonnalisation

26. Aux fins du présent rapport, le terme « dépersonnalisation » désigne un processus par lequel tous les éléments permettant d'établir l'identité d'un individu, comme le nom, le numéro de téléphone ou l'identifiant d'un appareil dans un contexte de données sur la mobilité, sont retirés des données personnelles (et souvent remplacés par un identifiant attribué de manière aléatoire).
27. Selon des recherches récentes, la dépersonnalisation dans le cas des données sur la mobilité est insuffisante à elle seule pour faire en sorte que les données ne permettent plus d'établir l'identité d'un individu et soient en dehors du champ d'application de la *Loi*. Les données sur la mobilité permettent de révéler l'emplacement géographique où une personne ou un appareil a été à divers moments. Selon les circonstances, ces données peuvent être utilisées pour déduire de l'information concernant l'utilisateur d'un appareil, comme son lieu de travail ou son domicile. Cette information pourrait à son tour être comparée à d'autres renseignements facilement accessibles pour lier les données dépersonnalisées à un individu identifiable puis recueillir des renseignements sur les autres endroits qu'il a visités. En ce qui a trait à la précision de la technologie, une étude⁶ menée sur 1,5 million d'utilisateurs d'un exploitant de téléphonie mobile dans un pays occidental a permis de conclure que 4 points spatio-temporels sont suffisants pour identifier 95 % des individus étant donné que les déplacements des individus sont assez uniques et réguliers.

⁶ de Montjoye, YA., Hidalgo, C., Verleysen, M. *et al.* Unique in the Crowd: The privacy bounds of human mobility. *Sci Rep* **3**, 1376 (2013). (en anglais seulement)

28. Pour qu'une organisation évite de recueillir des renseignements personnels dans un contexte de données sur la mobilité, nous nous attendons donc qu'elle s'assure qu'un nombre suffisant de protections supplémentaires contre la repersonnalisation soient mises en œuvre, **en plus des mesures de dépersonnalisation**.
29. Il existe divers types de protections contre la repersonnalisation, et de nouvelles techniques pourraient également être développées à l'avenir. Deux types de protection courants, tous deux utilisés dans le cas présent, sont i) les protections contractuelles et matérielles concernant l'accès et l'utilisation, et ii) l'agrégation des données.
30. Les protections contractuelles et matérielles concernant l'accès et l'utilisation réduisent le risque de repersonnalisation des données dépersonnalisées en limitant le nombre de personnes ou d'organisations pour lesquelles il serait **possible** de tenter une repersonnalisation des données et en limitant la **probabilité** qu'elles tentent de le faire.
31. L'agrégation des données réduit le risque de repersonnalisation de celles-ci, et ce, en combinant les données de plusieurs individus de sorte que les données propres à un individu soient obscurcies.
32. En règle générale, pour que les renseignements soient considérés comme n'étant pas personnels et qu'ils soient donc en dehors du champ d'application de la *Loi*, les conditions suivantes doivent être remplies :
- i. Lorsqu'une institution a accès à des données sur la mobilité correctement dépersonnalisées, il faut mettre en place des protections contractuelles et matérielles efficaces pour a) limiter l'accès à ces données à un nombre restreint de personnes et b) limiter les fins pour lesquelles les personnes sont autorisées à utiliser les données (c.-à-d. ne pas autoriser les tentatives de repersonnalisation des données). Dans le cas de l'option b), les protections devraient au minimum inclure une exigence contractuelle interdisant les tentatives de repersonnalisation des données et des contrôles de sécurité tels que la capacité de mener des vérifications et la surveillance de l'accès aux données et de leur utilisation pour prévenir les tentatives non autorisées de repersonnalisation de celles-ci.
 - ii. Lorsqu'une institution a accès à des données agrégées sur la mobilité, a) les données d'un nombre suffisant d'individus sont regroupées dans chaque cellule pour réduire raisonnablement le risque d'extrapoler les données d'un seul individu (conformément aux directives actuelles sur les statistiques ou aux avis d'experts), et b) l'accès aux renseignements agrégés est contrôlé comme c'est le cas ci-dessus pour l'accès aux données dépersonnalisées.

33. En ce qui concerne la taille recommandée pour les cellules, l'**Avis de mise en œuvre de la protection des renseignements personnels 2020-03 : protection des renseignements personnels lors de la diffusion de renseignements à propos d'un petit nombre de personnes** stipule qu'« il n'existe aucune taille de cellule minimale qui convienne à la diffusion de tous les types de données, et les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) ne précisent aucune taille de cellule minimale obligatoire. Cela étant dit, les pratiques exemplaires ci-après pourraient servir de point de départ à la réalisation d'une analyse au cas par cas. L'utilisation de cellules d'une taille minimale de 10 est souvent citée comme pratique exemplaire pour la diffusion de données publiques moins sensibles, et de cellules de taille minimale de 20 pour les données plus sensibles ».
34. Les sections suivantes décriront comment l'ASPC et ses fournisseurs de données ont appliqué les mesures de protection mentionnées précédemment à chaque flux de données sur lequel ils se sont appuyés pour obtenir des renseignements sur la mobilité.

Flux de données 1 : Données mobiles des stations cellulaires et des exploitants de réseaux

35. L'interaction entre les téléphones cellulaires et les stations cellulaires de télécommunications est indispensable pour veiller au bon fonctionnement du réseau de télécommunications et offrir des services aux utilisateurs mobiles. En effet, tous les téléphones cellulaires génèrent et transmettent régulièrement des données à une station cellulaire se trouvant à proximité lorsque, entre autres, ils établissent une connexion à celle-ci ou utilisent les services sans fil de l'exploitant pour effectuer ou recevoir des appels et des messages texte et consulter Internet. La fréquence des interactions dépend de l'utilisation du téléphone. Normalement, un téléphone transmet un message lorsqu'il se rapproche d'une nouvelle station, lorsque son état de connexion change et lorsqu'il doit établir des connexions pour accéder à des services mobiles. La plupart des téléphones transmettent également à la station cellulaire un nombre restreint de messages lorsqu'ils sont stationnaires et inactifs.
36. Par conséquent, comme les stations cellulaires ont des coordonnées précises de latitude et de longitude qui permettent de déduire l'emplacement et les déplacements des téléphones cellulaires qu'ils servent et avec lesquels elles interagissent, les exploitants de réseaux de télécommunications peuvent ainsi recueillir ces renseignements sur leurs clients et les enregistrer (c.-à-d. le module d'identité d'abonné [SIM], l'horodatage et l'emplacement de la station servant le client).
37. TELUS a indiqué qu'elle reconnaissait l'utilité des données sur la mobilité, notamment pour lutter contre une crise sanitaire mondiale comme la pandémie de COVID-19. En 2015, l'entreprise a commencé à développer une plateforme d'analyse de données, appelée « Insights de TELUS », conçue pour générer des renseignements exploitables à partir de données dépersonnalisées sur les déplacements des clients.

38. Peu après le début de la pandémie de COVID-19, TELUS a lancé en avril 2020 un programme intitulé « Les données au service du bien commun ». Ce programme utilise les données de la plateforme Insights de TELUS, qui a obtenu la certification Privacy by Design. L'ASPC a choisi de tirer parti du programme de TELUS et a signé un contrat avec TELUS le 10 février 2021. Elle a par la suite signé le 5 juillet 2021 un protocole d'entente (PE) avec le CRC pour tirer parti de l'expertise du CRC en matière d'analyses sur la mobilité utilisant des données de localisation. Le contrat et le PE ont tous deux pris fin le 8 octobre 2021.
39. TELUS et le CRC ont informé le Commissariat que, puisque les données de la plateforme Insights de TELUS sont recueillies en utilisant l'emplacement des stations cellulaires plutôt que celui des appareils mobiles, elles ne permettent pas de déterminer précisément où pourrait se trouver un appareil donné. Des renseignements sur les déplacements sont déduits lorsqu'un appareil mobile passe d'une zone de station cellulaire à une autre, et ne le sont plus lorsque l'appareil mobile reste connecté à la même station pendant plus de 30 secondes. Ainsi, selon la couverture des stations cellulaires dans la région, les données de localisation sont estimées à un diamètre physique allant de 70 km (dans les zones rurales) à 100 m (le plus petit diamètre possible). Cela étant dit, puisque les stations cellulaires qui transmettent les données ne sont pas les mêmes que celles qui transmettent la voix, il est parfois possible de déterminer l'emplacement d'un appareil avec plus de précision. Comme les utilisateurs ont souvent accès aux 2 services, leur emplacement peut être déterminé plus précisément lorsqu'ils se trouvent dans la portée de 2 stations cellulaires ou plus.

Dépersonnalisation préalable

40. Tous les identifiants directs (MSISDN⁷, IMEI⁸, IMSI⁹) se trouvant sur la plateforme Insights de Telus sont supprimés ou transformés par TELUS avant que des tiers, y compris le CRC au nom de l'ASPC, n'aient accès aux données, de sorte que les données de la plateforme Insights ne peuvent pas être liées à un individu. Plus précisément, chaque identifiant est haché plusieurs fois à l'aide de la fonction de hachage SHA-256, laquelle permet le hachage cryptographique qui transforme les données d'entrée (le message), quelle que soit leur taille, en un nombre fixe de chiffres appelé « code haché », « condensé » ou « empreinte numérique ». Elle est considérée comme une fonction unidirectionnelle, car il est presque impossible de revenir aux données d'origine au moyen du condensé.
41. Les données accessibles sur la plateforme de TELUS portent sur 9 millions d'appareils et comprennent : les données des identifiants hachés, des horodatages, du pays et de l'indicatif régional de l'appareil; l'identifiant de la cellule du réseau (indique la zone de la

⁷ Le réseau numérique à intégration de services de station mobile (MSISDN) correspond au numéro de téléphone mobile.

⁸ L'identité internationale d'équipement mobile (IMEI) correspond au numéro de série unique des téléphones mobiles.

⁹ L'identité internationale d'abonnement mobile (IMSI) correspond à un numéro qui identifie de manière unique chaque utilisateur d'un [réseau de téléphonie mobile](#).

station cellulaire auquel l'appareil a été connecté), l'heure à laquelle l'appareil a été vu en premier et en dernier sur la station cellulaire, la durée de la connexion à cette station cellulaire, et les coordonnées géographiques approximatives de la station.

Contrôle de l'accès et minimisation des données

42. TELUS a indiqué que les données dépersonnalisées de la plateforme Insights sont bien protégées, et ce, grâce à des contrôles physiques, administratifs et techniques, notamment des contrôles du service de nuage privé virtuel pour veiller à ce que l'accès soit limité aux utilisateurs autorisés, ainsi que des analyses régulières des vulnérabilités, notamment la journalisation et la surveillance des activités sur la plateforme Insights. TELUS a également expliqué que les données dépersonnalisées sur la mobilité qui sont intégrées à la plateforme Insights sont associées à un contexte spatio-temporel d'au moins 15 minutes et qu'elle examine chaque demande visant l'accès aux données du programme « Les données au service du bien commun », y compris celles visant des cas d'utilisation, pour déterminer les « modèles d'affichage de données » qui seront mis à la disposition des experts en sciences des données autorisés.
43. Dans le cas de l'ASPC, 5 employés du CRC et 2 employés de l'ASPC ont été autorisés à accéder aux données granulaires concernant les appareils de la plateforme Insights de TELUS, et ce, en utilisant un système d'authentification à 2 facteurs.

Le modèle de l'enclave¹⁰

44. Dans le modèle de l'enclave, les données peuvent être conservées dans une sorte d'enclave isolée qui limite l'exportation des données d'origine, et permet à la place l'acceptation des requêtes de chercheurs qualifiés, l'exécution des requêtes sur des données dépersonnalisées, et l'envoi des résultats¹¹obtenus.
45. TELUS utilise un modèle semblable – les renseignements provenant des appareils, même s'ils sont dépersonnalisés, ne peuvent pas être copiés à l'extérieur de la plateforme de TELUS. Au contraire, selon les rapports sur la mobilité qui intéressent l'ASPC, le CRC exécute les requêtes sur les données granulaires dépersonnalisées des appareils. Les résultats agrégés générés par les requêtes sont ensuite stockés dans une table hébergée dans le nuage de TELUS.
46. L'accès à la plateforme Insights de TELUS et son utilisation sont encadrés et supervisés. Ainsi, avant d'approuver le transfert des données agrégées de la table créée vers le nuage du CRC et, par la suite, vers le nuage de l'ASPC, TELUS examine les données générées pour

¹⁰ K. El Emam and B. Malin, "Appendix B: Concepts and Methods for De-identifying Clinical Trial Data," in *Sharing Clinical Trial Data: Maximizing Benefits, Minimizing Risk*, Institute of Medicine of the National Academies, The National Academies Press, Washington, DC. 2015. (en anglais seulement)

¹¹ NISTR 5053, *De-Identification of Personal Information*, p. 14. (en anglais seulement)

veiller à ce que les niveaux de protection requis contre la repersonnalisation des données soient respectés.

Agrégation des données

47. L'examen de TELUS confirme que seuls des dénombrements agrégés sont inclus. Par exemple, les données sont triées par région de tri d'acheminement (RTA) (au lieu du code postal complet) ou par aire de diffusion de Recensement du Canada, et seuls les dénombrements agrégés relatifs à plus de 20 appareils sont inclus. Les observations de l'ASPC transmises au Commissariat ont permis de confirmer que les résultats sont regroupés géographiquement (au minimum selon les subdivisions de recensement), temporellement (période d'au moins 24 heures) et pour un minimum de 20 appareils.
48. Les données agrégées importées par l'ASPC (ou le CRC) sont ensuite utilisées pour calculer différents indicateurs de mobilité qui révèlent les déplacements de la population sur une période de 24 heures selon différentes régions géographiques (province ou territoire, région sanitaire, région métropolitaine de recensement ou subdivision de recensement). Parmi les indicateurs de mobilité, mentionnons les percentiles regroupés de la distance maximale parcourue, la distance maximale parcourue à partir de chez soi, la distance totale parcourue, le pourcentage de temps passé à une distance déterminée du domicile ou à l'intérieur de celle-ci, et les pourcentages d'appareils qui ont été déplacés entre différentes zones géographiques.

Protection contre la repersonnalisation dans le flux de données de TELUS

49. Afin de réduire le risque de repersonnalisation des données sur la mobilité utilisées par l'ASPC pendant la pandémie de COVID-19, TELUS, le CRC et l'ASPC ont inclus diverses mesures de protection dans ce flux de données, à savoir :
- i. **Dépersonnalisation préalable** – TELUS chiffre tous les identifiants des appareils avant de charger les données sur la mobilité de ses clients dans la plateforme Insights. Par conséquent, les renseignements auxquels le CRC a accédé au nom de l'ASPC dans la plateforme Insights de TELUS ne contenaient aucun identifiant direct.
 - ii. **Agrégation des données** – Le CRC n'est autorisé à importer que les données agrégées à partir de la plateforme Insights de TELUS, et aucune donnée granulaire provenant des appareils, même si elle est dépersonnalisée, ne peut être copiée à l'extérieur de la plateforme de TELUS. Plus précisément, les données que le CRC a importées au nom de l'ASPC ont été regroupées spatialement (au minimum selon les subdivisions de recensement), temporellement (pour qu'elles portent sur une période d'au moins 24 heures) et pour des cellules (qui contiennent au moins 20 appareils). Cette taille de cellule minimale est conforme aux directives du SCT en la matière. De plus, elle est

supérieure au seuil minimum (11) qui a été établi dans le rapport d'expert¹² présenté dans le cadre d'une affaire¹³ devant le tribunal qui traitait du risque de repersonnalisation des données.

- iii. **Modèle de communication** – Le programme « Les données au service du bien commun » de TELUS représente une communication de données non publique, ce qui limite l'accès à l'ensemble des données à un certain nombre de destinataires déterminés. Afin de pouvoir accéder aux données, les destinataires doivent accepter les modalités relatives à la confidentialité et à la sécurité des données énoncées dans une entente de partage des données. Dans le cas présent, les modalités exigeaient que les utilisateurs de l'ASPC et du CRC ayant accès aux données ne tentent pas de les repersonnaliser.

De plus, l'accès à la plateforme Insights de TELUS est encadré et supervisé. TELUS examinait les demandes visant à extraire et à télécharger les renseignements obtenus afin de veiller à ce que les règles de confidentialité soient respectées et d'atténuer encore davantage tout risque de repersonnalisation des données avant d'autoriser leur exportation. Enfin, seuls certains employés autorisés du CRC et de l'ASPC peuvent accéder aux données sur la mobilité fournies par TELUS et les utiliser, et TELUS a établi des contrôles de surveillance pour examiner les accès et les journaux de téléchargement et ainsi assurer la conformité aux politiques et aux protocoles.

- iv. **Clauses contractuelles** – L'ASPC et TELUS ont toutes les deux inclus, dans le contrat régissant leur relation commerciale, des dispositions contraignantes visant à n'utiliser que les renseignements dépersonnalisés. Plus précisément, dans l'énoncé des travaux du contrat que l'ASPC a adressé à TELUS, cette dernière était tenue de fournir à l'ASPC un accès aux renseignements dépersonnalisés garantissant l'anonymisation des données afin de générer des indicateurs et des renseignements agrégés sur les déplacements des individus au Canada.

De même, les modalités de communication des données de TELUS stipulent que l'ASPC ne doit pas utiliser les données obtenues à d'autres fins que celle qui est précisée dans le contrat, et qu'elle ne peut pas corrélérer ou combiner les données obtenues avec d'autres sources de données, ni les associer ou les lier à celles-ci, à l'exception des cas énoncés dans une annexe à laquelle TELUS aurait consenti par écrit. De plus, ces modalités exigent que l'ASPC veille à ce qu'aucun de ses représentants ne tente d'établir un lien entre les données obtenues et un individu identifiable. TELUS a confirmé qu'elle n'avait permis à

¹² Rapport d'expert public de Khaled El Emam, daté du 24 mars 2021 (le rapport d'expert), **dossier public de l'intimé, onglet 3** (en anglais seulement)

¹³ Dans l'intervalle de temps entre la remise du rapport préliminaire à l'ASPC et la publication du rapport définitif, la Cour fédérale a rendu sa décision dans *Cain c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2023 CF 55. La Cour a conclu que le rapport de l'expert était convaincant (paragraphe 136-137) et a approuvé le seuil minimum de 11 (paragraphe 152).

l'ASPC de corrélérer les données agrégées sur la mobilité téléchargées qu'avec les données de recensement au niveau des régions sanitaires et des RTA.

Flux de données 2 : Données mobiles de localisation

50. En plus de s'appuyer sur les données provenant des stations cellulaires, l'ASPC s'est fiée à d'autres sources pour obtenir des renseignements sur les déplacements des Canadiennes et des Canadiens. Plus précisément, elle a utilisé les données de localisation, lesquelles sont généralement recueillies à l'aide d'applications mobiles, de trousseaux de développement logiciel (trousseaux SDK) visant le repérage par GPS, de Bluetooth, de publications géolocalisées sur les médias sociaux, etc.
51. Les applications mobiles offrent une vaste gamme de services du secteur privé (météo, conditionnement physique, courriel, cartes, etc.). Certaines applications collectent les données de localisation d'un téléphone en temps réel au moyen du système GPS intégré du téléphone; le propriétaire de l'application peut alors accéder à ces données et les communiquer à des tiers.
52. L'ASPC a signé un contrat avec BlueDot pour obtenir des données de localisation entre le 26 mars 2020 et le 20 mars 2022. BlueDot a à son tour acquis cette catégorie de données auprès de 2 fournisseurs, soit 1) Pelmorex Corp., une société canadienne de renseignements météorologiques et de médias qui recueille les données de localisation par l'intermédiaire de ses applications mobiles gratuites comme l'application Météo Média, et 2) Veraset LLC, une société américaine qui vend des données brutes et traitées sur les déplacements qu'elle acquiert auprès de tiers et d'autres agrégateurs et à partir des trousseaux SDK et de ses relations directes avec d'autres applications.
53. En vertu des lois canadiennes sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, la collecte de renseignements de localisation d'un téléphone et toute communication subséquente à un tiers de données permettant d'identifier un individu nécessiteront généralement le consentement valide de l'utilisateur. Pelmorex collecte les données de localisation (horodatage de la collecte, coordonnées géographiques et identifiant de l'utilisateur sous forme de pseudonyme) directement auprès des utilisateurs de ses applications. Selon BlueDot, Pelmorex obtient le consentement des utilisateurs pour la collecte de ces données (qu'elle utilise pour fournir les services météorologiques de l'application) et ne communique à BlueDot que les données agrégées sur la mobilité et non des renseignements personnels.

Dépersonnalisation préalable

54. Selon sa politique de confidentialité, Veraset recueille des renseignements auprès de tiers qu'elle décrit comme étant « de confiance ». Cela dit, la politique ne définit pas et ne précise pas comment les tiers de confiance obtiennent le consentement des utilisateurs avant la collecte.

55. Veraset fournit des données granulaires à BlueDot; elle affirme toutefois qu'elle en supprime au préalable les identifiants personnels directs et qu'elle ajoute dans son contrat avec BlueDot une clause selon laquelle l'entreprise ne doit pas tenter de repersonnaliser les individus.

Agrégation des données

56. Une fois qu'elle a reçu les données, BlueDot envoie certaines données pré-agrégées directement à l'ASPC sans traitement supplémentaire, alors que pour d'autres données, principalement celles qui sont granulaires au niveau des appareils, BlueDot les regroupe spatialement selon l'unité géographique du secteur de recensement ou de la subdivision de recensement, ou temporellement sur une période de 24 heures avant de les envoyer à l'ASPC.

57. Ci-après des exemples de renseignements sur la mobilité que l'ASPC reçoit de BlueDot pour estimer les taux de contact au sein de la population canadienne : i) le nombre d'appareils se trouvant à certains points d'intérêt (parcs, hôpitaux, magasins de détail, etc.), ii) les statistiques agrégées sur la distance parcourue autour de l'emplacement principal des appareils, iii) les déplacements entre les régions géographiques du Canada et iv) l'affluence en provenance des États-Unis et d'autres pays.

58. BlueDot a indiqué que son entente avec l'ASPC stipule que les données fournies à l'agence de santé seront agrégées, mais sans préciser la taille minimale des cellules pour les données agrégées (c.-à-d. le nombre minimal d'appareils qui devrait figurer dans chaque indicateur). Elle a néanmoins expliqué qu'elle avait décidé, en avril 2020, de s'appuyer sur le précédent de Statistique Canada consistant à exclure les données reposant sur moins de 5 mesures et que, le 17 janvier 2022, l'ASPC a demandé que les indicateurs reposant sur moins de 20 appareils soient exclus.

Contrôle de l'accès

59. Les données agrégées du flux de données de BlueDot sont soit téléversées directement dans le nuage de l'ASPC, soit incluses dans des rapports écrits envoyés par courriel à l'agence. Les personnes autorisées de l'ASPC peuvent également accéder à des renseignements semblables au moyen d'un « tableau de bord de la mobilité » élaboré par BlueDot.

Protection contre la repersonnalisation dans le flux de données de BlueDot

60. Selon les observations et les échantillons de données de BlueDot, ce flux de données comprend plusieurs couches qui augmentent le niveau de dépersonnalisation des données et, par conséquent, réduisent le risque connexe qu'elles soient repersonnalisées, notamment :

- i. **Dépersonnalisation préalable** – BlueDot n’a pas reçu de renseignements pouvant être directement associés à des individus identifiables, car les données i) sont pré-agrégées ou ii) incluent uniquement un identifiant d’appareil haché lorsqu’elles sont granulaires au niveau des appareils.
- ii. **Agrégation des données** – BlueDot ne transmet à l’ASPC que des données agrégées; elle ne lui transmet jamais les données granulaires des appareils. Plus précisément, les données fournies à l’ASPC comprenaient i) le nombre d’appareils qui ont visité certains points d’intérêt, ii) les indicateurs de mobilité (percentile de la distance maximale et totale parcourue, pourcentage du temps où une personne est à son domicile et en dehors de celui-ci) dans les unités de recensement, les régions sanitaires et les provinces, iii) le nombre d’appareils qui se sont déplacés entre 2 régions sanitaires du Canada et iv) le nombre d’appareils qui sont arrivés au Canada en provenance d’un point névralgique de la pandémie mondiale. Les statistiques précédentes ont toutes été calculées sur une période de 24 heures et pour les cellules dont la taille minimale était de 5 appareils et, par la suite (à partir du 18 janvier 2022), de 20 appareils. Comme expliqué précédemment, cette taille minimale de cellule est conforme aux directives du SCT en la matière et supérieure au seuil minimal (11) qui a été établi dans le rapport d’expert présenté dans le cadre d’une affaire devant les tribunaux qui traitait du risque de repersonnalisation des données.
- iii. **Clauses contractuelles** – L’énoncé des travaux que BlueDot a reçu de l’ASPC, exige de BlueDot qu’elle analyse « anonymement » les données dont elle dispose pour aider l’ASPC à régler des questions précises liées à la distanciation physique, à l’auto-isolement à domicile, et aux déplacements en provenance et à destination d’établissements de soins de santé partout au pays, et ce, en plus d’effectuer d’autres analyses liées à la propagation de la COVID-19. BlueDot a également précisé qu’il lui est interdit par contrat de tenter de repersonnaliser les données des appareils qu’elle reçoit de Veraset.
- iv. **Modèle de communication** – L’ASPC n’a pas eu accès aux données brutes du système de BlueDot. BlueDot a plutôt préparé des ensembles de données agrégées qu’elle a ensuite téléversés dans le nuage de l’ASPC et a fourni à celle-ci un rapport hebdomadaire ou bimensuel. Le tableau de bord de mobilité de BlueDot auquel l’ASPC pouvait accéder contient les mêmes indicateurs de mobilité que ceux qui ont été transmis à l’ASPC par courriel ou dans le cadre du téléversement dans le nuage. De plus, seuls les employés autorisés de l’ASPC peuvent accéder à l’ensemble de données téléversées dans son système infonuagique.

Protection dans les 2 flux de données qui réduisent la forte possibilité qu’il y ait un risque d’identifier des individus

61. La dépersonnalisation est largement reconnue dans le monde entier, y compris par le Commissariat, comme un outil qui pourrait contribuer à la protection des renseignements

personnels tout en apportant les avantages associés aux mégadonnées. Étant donné les avantages associés aux renseignements sur la mobilité pour comprendre et freiner la propagation de la COVID-19, cet outil a été particulièrement pertinent pendant la pandémie actuelle.

62. À des fins de protection, dans le cas visé par la présente enquête, TELUS et Veraset se sont appuyées sur un algorithme puissant (SHA-256) pour hacher les identifiants directs et dépersonnaliser les données granulaires au niveau des appareils. De plus, l'accès par l'ASPC et le CRC aux renseignements granulaires des appareils n'est pas autorisé (flux de données de BlueDot) ou est supervisé et contrôlé (flux de données de TELUS).
63. Dans les 2 flux de données, les renseignements sous le contrôle de l'ASPC ou du CRC ont été regroupés selon plusieurs critères, temporellement ou spatialement, et avec des tailles de cellules minimales comprises entre 5 et 20 (un minimum accepté et recommandé par de nombreux experts au Canada). Ces mesures ont permis d'augmenter le degré d'anonymat des données figurant dans les ensembles de données sous le contrôle de l'ASPC ou du CRC.
64. En outre, seuls quelques employés de l'ASPC et du CRC ont été autorisés à accéder aux données sur la mobilité, que ce soit les données granulaires des appareils, celles en mode « lecture seule » ou celles sous forme agrégée.
65. Enfin, l'ASPC et ses épidémiologistes dans le cadre de ce projet étaient à la recherche de macro-tendances sur les déplacements de la population et ne participaient pas au traçage des contacts. Par conséquent, l'ASPC n'avait aucun intérêt à repersonnaliser les données, ce qui se reflète expressément dans ses contrats et dans la DP connexe.
66. Comme il est expliqué en détail au paragraphe 32, dans le cas présent, pour que les renseignements soient considérés au titre de la *Loi* comme n'étant pas personnels aux fins de la collecte de données correctement dépersonnalisées par une institution fédérale, les conditions suivantes doivent être remplies : i) des protections contractuelles et matérielles efficaces sont en place et ii) des contrôles d'accès et des niveaux acceptables pour l'agrégation des données sont établis.
67. À la lumière de ce qui précède, des pratiques acceptées dans ce domaine et des mesures prises contre le risque que l'ASPC puisse identifier un individu, nous estimons qu'il n'y a pas de forte possibilité que l'information recueillie par l'ASPC puisse permettre l'identification des individus. Par conséquent, les plaintes sont **non fondées**.

Autre

68. Le CPVP soutient généralement l'utilisation de l'anonymisation et de la dépersonnalisation à titre de technique d'amélioration de la confidentialité pour déduire des connaissances à partir des données tout en réduisant les risques d'atteinte à la vie privée. En effet, le Commissariat a publié en avril 2020 le [« Cadre pour l'évaluation par le gouvernement du](#)

[Canada des initiatives en réponse à la COVID-19 ayant une incidence importante sur la vie privée](#) ». Dans ledit cadre, on a encouragé les organisations à utiliser des données dépersonnalisées et agrégées autant que possible tout en mettant en garde qu'il existe un risque résiduel de repersonnalisation.

69. Toutefois, la dépersonnalisation est un domaine de recherche actif et aucune méthode n'a encore été trouvée pour éliminer les risques de repersonnalisation et d'atteinte à la vie privée qui en résultent. Cette situation souligne l'importance que les lois sur la protection des renseignements personnels soient modernisées pour traiter expressément les renseignements personnels dépersonnalisés.
70. La *Loi* traite les renseignements personnels comme un concept binaire et, par conséquent, ne tient pas pleinement compte des nuances associées aux renseignements personnels qui ont été dépersonnalisés. En tant que technique de gestion de l'information, la dépersonnalisation est souvent motivée par le désir de trouver le juste équilibre entre, d'une part, la préservation de l'utilité des données obtenue à partir des renseignements personnels et, de l'autre, la réduction des risques d'atteinte à la vie privée associés à ces données.
71. Par conséquent, plus nous augmentons l'utilité des données dépersonnalisées, plus nous ajoutons d'éléments d'information obtenus à partir des renseignements personnels et moins nous préservons l'anonymat et vice versa. Il va sans dire que la suppression de **tous** ces éléments dans un ensemble de données rendrait les données inutiles. Toutefois, même les renseignements dépersonnalisés présentent au moins un certain risque d'atteinte à la vie privée. En général, plus il reste d'éléments de données, plus le risque d'atteinte à la vie privée est grand. Cette nuance n'est pas prise en compte par l'approche binaire du cadre juridique actuel, surtout que l'évaluation du risque associé à la repersonnalisation n'est pas immuable (elle peut évoluer au fil du temps).

Étude comparative internationale

72. Notre étude comparative par rapport aux lois sur la protection des renseignements personnels d'autres pays relatives à l'utilisation de renseignements dépersonnalisés a mis en évidence une certaine hétérogénéité en ce qui concerne la définition des renseignements dépersonnalisés et le fait de les considérer comme des renseignements personnels assujettis aux dispositions des lois nationales ou, au contraire, comme des données anonymisées qui sont en dehors du champ d'application de la loi. L'étude comparative, bien que non exhaustive, n'a recensé aucun pays qui a choisi d'inclure dans sa loi des dispositions adaptées et propres à cette catégorie de renseignements.
73. En ce qui concerne l'utilisation des données sur la mobilité pour lutter contre la pandémie, l'étude comparative a montré que la plupart des pays ont intégré cette mesure dans leur réponse à la pandémie de COVID-19.

74. Dans le Considérant 26 du *Règlement général sur la protection des données* de l'Union européenne, on stipule que les données qui ont fait l'objet d'une pseudonymisation¹⁴ doivent être considérées comme des données personnelles alors que les données anonymisées ne le doivent pas. Par conséquent, les principes énoncés dans le règlement européen s'appliquent aux données qui ont fait l'objet d'une pseudonymisation, qui peuvent être assimilées aux données dépersonnalisées des appareils mentionnés ci-dessus, et non aux données anonymisées. Par ailleurs, dans l'Avis 05/2014 sur les Techniques d'anonymisation adopté le 10 avril 2014 par le Groupe de travail « Article 29 » sur la protection des données, le prédécesseur du Comité européen de la protection des données, on indique que « [l']anonymisation constitue un traitement ultérieur des données à caractère personnel; à ce titre, elle doit satisfaire à l'exigence de compatibilité au regard des motifs juridiques et des circonstances du traitement ultérieur ».
75. Aux États-Unis, la *Health Insurance Portability and Accountability Act* (HIPAA) comprend 2 méthodes, soit la détermination par un expert et la règle d'exonération, que les entités concernées par la loi HIPAA peuvent utiliser pour dépersonnaliser des renseignements protégés sur la santé. Une fois dépersonnalisés, lesdits renseignements ne sont plus protégés en vertu de la loi HIPAA et peuvent être utilisés librement pour recueillir des renseignements précieux sur la santé de la population. De même, la *California Consumer Privacy Act* n'interdit pas aux entreprises de recueillir, d'utiliser, de conserver, de vendre ou de communiquer des renseignements dépersonnalisés ou agrégés sur les consommateurs, car elle ne considère pas ces catégories de données comme des données personnelles. Inversement, les renseignements sur les consommateurs qui ont fait l'objet d'une pseudonymisation sont considérés comme des données personnelles au titre de la loi.
76. Au Royaume-Uni, l'Information Commissioner's Office est d'avis que l'analyse des tendances généralisées des données de localisation contribue à résoudre la crise du coronavirus et que, lorsque ces données sont correctement anonymisées et agrégées, elles ne relèvent pas de la loi sur la protection des données personnelles parce qu'aucun individu n'est identifié.
77. En Australie, l'Office of the Australian Information Commissioner a publié des directives sur le sujet dans lesquelles on considère la dépersonnalisation comme un outil d'amélioration de la confidentialité. De plus, il a indiqué que les renseignements qui ont fait l'objet d'un processus de dépersonnalisation approprié et rigoureux ne sont pas des renseignements personnels et qu'ils ne sont donc pas assujettis à la loi australienne sur la protection des renseignements personnels. Dans le cadre desdites directives, on a ajouté que la question de savoir si les renseignements sont des renseignements personnels ou dépersonnalisés dépend du contexte. On y indique que les renseignements sont considérés comme dépersonnalisés lorsque le risque de rétablir l'identité d'un individu visé par les données est très faible dans un contexte de communication pertinent (ou dans l'environnement d'accès

¹⁴ Les données personnelles traitées en remplaçant les identifiants par de faux identifiants de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne précise sans avoir recours à des renseignements supplémentaires.

aux données) et, autrement dit, ils sont considérés ainsi lorsqu'il n'y a pas de probabilité raisonnable de repersonnalisation.

78. Dans ses « Advisory Guidelines on the Personal Data Protection Act for Selected Topics » (en anglais seulement), la Personal Data Protection Commission (PDPC) de Singapour considère les données qui ont été correctement anonymisées comme des données qui ne sont plus des données personnelles et, par conséquent, ne sont pas soumises aux dispositions de la loi sur la protection des données personnelles de Singapour. La PDPC précise également qu'elle n'assimile pas les données dépersonnalisées à des renseignements anonymisés.
79. Par ailleurs, l'utilisation des données sur la mobilité pour analyser la dynamique de la mobilité humaine et ainsi orienter la prise de décisions dans de nombreux domaines, comme le transport et le suivi des maladies, n'est pas nouvelle. Des données sur la mobilité dépersonnalisées et agrégées ont été utilisées par le passé pour lutter contre le virus Ebola en Afrique, le virus Zika au Brésil et la grippe porcine au Mexique.
80. En ce qui concerne la pandémie actuelle, les autorités sanitaires, les chercheurs et les organisations non gouvernementales de nombreuses régions à l'échelle mondiale ont tiré parti de ce type de renseignements pour définir leurs politiques visant à freiner la propagation de la COVID-19, par exemple, en Argentine, en Autriche, au Brésil, au Chili, en Chine, en Colombie, à Curaçao, en République démocratique du Congo, en Équateur, dans l'UE, en Allemagne, au Ghana, en Grèce, en Haïti, en Italie, au Japon, à New York, en Espagne, en Suède, en Pologne, au Portugal et au Royaume-Uni.

Transparence

81. Des préoccupations ont été soulevées par la population canadienne au sujet du manque de transparence dans la collecte et l'utilisation des données sur la mobilité par l'ASPC. Ces préoccupations soulèvent la question importante de savoir si l'ASPC a été suffisamment transparente à l'égard du public quant à son utilisation des données sur la mobilité, et ce, malgré le fait que les données aient été dépersonnalisées et agrégées.
82. Puisque l'ASPC n'a pas recueilli de renseignements personnels au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, elle n'est assujettie à aucune obligation en matière de transparence au titre de la *Loi*. Néanmoins, nous comprenons que la position de Santé Canada est que le gouvernement a pris des mesures concrètes pour informer la population canadienne de l'utilisation des données sur la mobilité par l'ASPC. Deux exemples précis ont été cités, soit 1) le communiqué¹⁵ de presse du premier ministre du

¹⁵ «Un soutien à BlueDot, qui est une entreprise numérique de santé de Toronto. Elle utilise une technologie d'alerte précoce mondiale, première du genre, pour les maladies infectieuses. L'entreprise a été l'une des premières au monde à détecter la propagation de la COVID-19. Le gouvernement du Canada, grâce à l'Agence de la santé publique du Canada, utilisera sa plateforme d'analyse des maladies pour soutenir la modélisation et la surveillance de la propagation de la COVID-19. De plus, cela permettra d'éclairer la prise de décisions gouvernementales au fur et à mesure que la situation évolue. »

23 mars 2020 dans lequel un appui à BlueDot a été annoncé et 2) la page Web de TendancesCOVID qui comprenait un indicateur sur l'évolution hebdomadaire de la mobilité des Canadiennes et des Canadiens. La page de TendancesCOVID avait été consultée par au moins 1,7 million de visiteurs.

83. Ces mesures n'étaient pas suffisantes pour informer adéquatement la population canadienne de la façon dont ses données sur la mobilité étaient utilisées. En fait, les 2 mesures nécessitaient que les Canadiennes et Canadiens consultent de façon proactive certains sites Web pour se renseigner sur le ou les programmes. De plus, le communiqué de presse concernant le soutien à BlueDot ne mentionnait pas que celle-ci utiliserait les données sur la mobilité de la population canadienne pour effectuer ses analyses sur la maladie et qu'elle s'appuierait sur ces données pour le faire. À l'avenir, nous recommandons d'utiliser des canaux de communication plus efficaces, ciblés et accessibles afin de faire preuve d'une meilleure transparence. Des exemples de tels canaux incluent les communiqués de presse ou les conférences de presse adéquatement relayés par les médias dans lesquels on explique comment les renseignements personnels seront utilisés dans les programmes gouvernementaux.
84. Le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada à ce moment-là, M. Daniel Therrien, a nuancé que « la plupart des Canadiens dont les données ont été utilisées ne savaient pas que leurs données étaient utilisées » et il a fait remarquer que « le gouvernement et le secteur privé auraient pu déployer plus d'efforts pour informer les utilisateurs que leurs données étaient utilisées à ces fins ». Il a ajouté dans une [déclaration](#) à la suite de la publication du rapport du Comité ETHI qu'une « plus grande souplesse dans l'utilisation de données personnelles pour le bien commun, y compris à des fins de santé publique, devrait s'accompagner d'une plus grande transparence et d'une responsabilité accrue ».
85. À titre de comparaison, on a opté pour des canaux différents dans d'autres projets où l'on a aussi utilisé des données dépersonnalisées et agrégées à l'appui de la recherche sur la COVID-19. Par exemple, un partenariat entre TELUS et le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada a été annoncé dans un [communiqué](#) publié sur le site Web de TELUS.

Conclusion

86. Nous en profitons pour souligner et rappeler aux organisations publiques et privées qui utilisent ou fournissent des données dépersonnalisées plusieurs principes à prendre en compte. La plupart des éléments suivants sont conformes aux recommandations du [rapport d'étude du Comité ETHI](#).

87. Il existe un large consensus selon lequel toutes les techniques de dépersonnalisation comportent un risque résiduel d'atteinte à la vie privée qui peut augmenter au fil du temps, et que l'anonymisation est un domaine en évolution. Dans cette optique, l'organisation qui produit ou recueille des données dépersonnalisées doit continuellement évaluer la pertinence de toute technique de dépersonnalisation et des mesures de protection connexes contre la repersonnalisation. Elle doit utiliser la dépersonnalisation comme technique d'amélioration de la confidentialité et ne pas s'en servir uniquement comme moyen de se conformer aux exigences législatives.
88. Bien que nous n'ayons pas examiné la question dans ce rapport, il incombe aux détenteurs de données de veiller à ce que les tiers desquels ils obtiennent des données aient eux-mêmes recueilli les données et les renseignements personnels en respectant les obligations de collecte et de consentement éclairé prévues par la loi. Les organisations qui obtiennent des données dépersonnalisées en sont donc tenues responsables et elles doivent faire preuve de diligence raisonnable au-delà du fait de veiller à ce que les données soient anonymisées et qu'elles ne relèvent pas du champ d'application des lois sur la protection des renseignements personnels.
89. Les organisations publiques, comme l'ASPC, devraient être transparentes en ce qui concerne l'utilisation des renseignements dépersonnalisés et faire tout leur possible pour que le public soit au courant des situations où il y a de telles utilisations et que les individus concernés soient informés des fins auxquelles les renseignements sont utilisés, des sources des données et des mesures de protection mises en œuvre pour protéger les renseignements et maintenir l'anonymat.
90. Nous recommandons également que les lois fédérales sur la protection des renseignements personnels soient modifiées dans le but d'inclure un cadre juridique clair qui définit les différents types de données dépersonnalisées et qui précise les règles qui devraient en régir la production, la conservation, l'utilisation, la communication et la collecte.
91. Tout nouveau cadre juridique doit prendre en compte la particularité des données dépersonnalisées et tirer la leçon des limites du système binaire actuel qui peut être soit sous-optimal en ce qui concerne la protection des renseignements personnels, soit un obstacle aux avantages que le public pourrait tirer des mégadonnées. Le cadre peut par exemple être adapté au degré d'anonymat des données et comparer les avantages de l'utilisation de données dépersonnalisées par rapport au risque résiduel d'atteinte à la vie privée. Idéalement, il inclurait également des règles claires sur la façon de quantifier les risques résiduels d'atteinte à la vie privée et de définir des seuils acceptables pour les comparer.

92. L'ASPC a accepté nos recommandations et a communiqué les mesures qu'elle a prises ou qu'elle prévoit prendre pour les mettre en œuvre :

- L'ASPC a créé un groupe de travail interne, dont fait partie la DGPRP, afin d'améliorer la transparence auprès du public au sujet de ce que l'ASPC fait avec les données qu'elle collecte.
- La DGPRP a mis au point un outil interne pour évaluer les risques liés aux données dépersonnalisées et pour déterminer si elles respectent le seuil de « forte possibilité » de repersonnalisation. La DGPRP fournit des conseils aux programmes de l'ASPC et de SC et formule des recommandations visant à atténuer ces risques et à assurer le respect de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et des politiques du Conseil du Trésor en la matière.
- L'ASPC travaille de concert avec ses partenaires pour améliorer la transparence, la confiance du public et la protection des renseignements personnels. Ce travail consiste à publier des échantillons de données et des données ouvertes, ainsi que des algorithmes utilisés pour dépersonnaliser, anonymiser et agréger les données; à utiliser et à créer des données synthétiques; à assurer la capacité de tester les mesures de confidentialité; et à améliorer les compétences techniques au sein de l'organisation afin d'effectuer efficacement ce travail.
- L'ASPC et SC veillent à faire preuve de diligence raisonnable lorsqu'ils concluent des ententes avec des tiers auprès desquels ils obtiennent des données en incluant des clauses et des mesures appropriées en matière de protection de la vie privée pour protéger à la fois les renseignements personnels et les renseignements dépersonnalisés, le cas échéant.