

**Cour d'appel fédérale**



**Federal Court of Appeal**

**Date : 20190726**

**Dossier : A-463-16**

**Référence : 2019 CAF 212**

**CORAM : LE JUGE BOIVIN  
LE JUGE DE MONTIGNY  
LA JUGE RIVOALEN**

**ENTRE :**

**UNION OF CANADIAN CORRECTIONAL  
OFFICERS – SYNDICAT DES AGENTS  
CORRECTIONNELS DU CANADA – CSN  
(UCCO-SACC-CSN)**

**appellant**

**et**

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**intimé**

**et**

**COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA  
VIE PRIVÉE DU CANADA**

**intervenant**

Audience tenue à Montréal (Québec), le 20 février 2019.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 26 juillet 2019.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE BOIVIN

Y ONT SOUSCRIT :

LE JUGE DE MONTIGNY  
LA JUGE RIVOALEN

**Cour d'appel fédérale**



**Federal Court of Appeal**

**Date : 20190726**

**Dossier : A-463-16**

**Référence : 2019 CAF 212**

**CORAM : LE JUGE BOIVIN  
LE JUGE DE MONTIGNY  
LA JUGE RIVOALEN**

**ENTRE :**

**UNION OF CANADIAN CORRECTIONAL  
OFFICERS – SYNDICAT DES AGENTS  
CORRECTIONNELS DU CANADA – CSN  
(UCCO-SACC-CSN)**

**appellant**

**et**

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**intimé**

**et**

**COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA  
VIE PRIVÉE DU CANADA**

**intervenant**

**MOTIFS DU JUGEMENT**

## **LE JUGE BOIVIN**

### **I. Introduction**

[1] Le Syndicat des Agents Correctionnels du Canada (l'appelant ou le Syndicat) interjette appel d'un jugement de l'honorable juge Saint-Louis de la Cour fédérale (la Cour fédérale) rendu le 23 novembre 2016 (2016 CF 1289) (Décision de la Cour fédérale). Dans son jugement, la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire déposée par l'appelant à l'encontre de l'adoption par le Conseil du Trésor de la *Norme sur le filtrage de sécurité* (la Norme 2014) ainsi que de l'adoption par le Service Correctionnel du Canada (SCC) de la *Directive du commissaire 564-1 – Filtrages de sécurité sur les personnes* (la Directive du commissaire). Cette dernière met en œuvre les exigences de la Norme 2014 au sein du SCC.

### **II. Contexte factuel**

[2] Le 20 octobre 2014, le Conseil du Trésor adopte la Norme 2014. Elle s'applique à tous les ministères à moins qu'ils en soient exclus en vertu d'une loi, d'un règlement ou d'un décret, ce qui n'est pas le cas du SCC. La Norme 2014 remplace la *Norme sur la sécurité du personnel*, laquelle était en vigueur depuis 1994. Il existe, en vertu de la Norme 2014, deux types de filtrage, soit le filtrage ordinaire et le filtrage approfondi. De même, la Norme 2014 reconnaît trois niveaux distincts de filtrage de sécurité : (i) le filtrage aux fins de la cote de fiabilité; (ii) le filtrage aux fins de l'autorisation de sécurité Secret; et (iii) le filtrage aux fins de l'autorisation de sécurité Très secret.

[3] Les exigences en matière de filtrage dépendent « des tâches à exécuter et du caractère délicat des informations, des biens ou des installations auxquels l'accès est requis » (Annexe B).

[4] Sous la Norme précédente de 1994, le filtrage ordinaire aux fins de l'obtention d'une cote de fiabilité ne comportait pas d'enquête sur la situation financière. Cette dernière n'était prévue que dans le cadre d'une évaluation de sécurité, ou encore lors d'une vérification de fiabilité approfondie « lorsque les devoirs ou les tâches à accomplir la rendent nécessaire, ou s'il existe un casier judiciaire faisant état du type de délit » (art. 2.3.2).

[5] En vertu de la Norme 2014, une nouvelle exigence est introduite en ce que le filtrage ordinaire aux fins de la cote de fiabilité comporte désormais obligatoirement une enquête sur la situation financière (Annexe B). La constitutionnalité de cette exigence est au cœur du présent litige.

[6] Le 9 février 2015, la Directive du commissaire entre en vigueur afin d'étendre l'enquête sur la situation financière au filtrage de sécurité conduisant au renouvellement de la cote de fiabilité des agents correctionnels de niveaux CX-I et CX-II, lesquels sont des employés du SCC. En pratique, les employés concernés se doivent donc de consentir à ce que leur dossier de crédit soit transmis à leur employeur, lequel obtient ensuite ledit dossier auprès des agences privées appropriées, et en analyse les résultats. Une opportunité est alors offerte à l'employé d'expliquer toute information défavorable obtenue par le SCC.

[7] Le 30 avril 2015, le Syndicat, lequel représente tous les agents correctionnels de niveaux CX-I et CX-II au sein du SCC, dépose une demande de contrôle judiciaire ciblée à l'encontre de l'Annexe B de la Norme 2014 et de l'alinéa 3d) de la Directive du commissaire. Selon le Syndicat, l'exigence imposée à tout agent correctionnel nécessitant une cote de fiabilité de se soumettre à une enquête de crédit contrevient à l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) (la Charte). Cette exigence contreviendrait également à l'article 4 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, c. P-21 (la LPRP), selon lequel ne peuvent être collectés par une institution fédérale que les renseignements ayant « un lien direct avec ses programmes ou ses activités ».

### III. La Décision de la Cour fédérale

[8] Le 23 novembre 2016, la Cour fédérale rend son jugement sur la demande de contrôle judiciaire du Syndicat. Notant que le litige relativement à la Norme 2014 et la Directive du commissaire porte sur des décisions administratives discrétionnaires, la Cour fédérale se dit d'avis que la norme de la décision raisonnable trouve application en l'espèce (Décision de la Cour fédérale au para. 94). S'attardant d'abord à la question constitutionnelle, elle conclut, au regard notamment de l'objet des mesures contestées et de leur degré d'empiètement, que celles-ci ne violent pas l'article 8 de la Charte et que la décision de les adopter était donc raisonnable (Décision de la Cour fédérale au para. 126). La Cour fédérale analyse ensuite la conformité des décisions contestées avec l'article 4 de la LPRP, ayant rejeté dans un premier temps l'objection de prématurité invoquée par le Procureur général du Canada (l'intimé) (Décision de la Cour fédérale au para. 129). Sur le fond, la Cour fédérale s'est dite d'avis que l'article 4 de la LPRP ne

contient pas de « test de nécessité », mais plutôt l'obligation d'établir un « lien direct » entre les renseignements requis et les activités du gouvernement (Décision de la Cour fédérale au para. 141). En l'espèce, ce critère serait satisfait à l'égard du dossier de crédit (Décision de la Cour fédérale au para. 143). La Cour fédérale rejette donc la demande de contrôle judiciaire.

[9] Nous sommes saisis de l'appel interjeté par le Syndicat à l'encontre de la Décision de la Cour fédérale. Bien que je n'endosse pas l'analyse de la Cour fédérale dans son entièreté et que je suis d'avis qu'elle a erré à certains égards dans le choix de la norme de contrôle, j'estime qu'elle a néanmoins tiré les conclusions qui s'imposent. En conséquence, je rejetterais l'appel avec dépens.

#### IV. Dispositions pertinentes en cause

[10] Tel que mentionné précédemment, l'Annexe B de la Norme 2014, reproduite à l'Annexe des présents motifs, prévoit qu'une enquête de crédit doit être effectuée afin d'octroyer la cote de fiabilité et ce, peu importe que le filtrage soit ordinaire ou approfondi.

[11] L'alinéa 3*d*) de la Directive du commissaire met en œuvre les exigences de la Norme 2014 et prévoit ce qui suit :

#### **Responsabilités**

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

*d*) veiller à ce que des vérifications du casier judiciaire, des vérifications du crédit, des vérifications des

#### **Responsibilities**

3. The Departmental Security Officer has the following responsibilities:

*d*) ensure that criminal record checks, credit checks, law enforcement record checks, open source inquiries and

documents sur le respect de la loi, des enquêtes de sources ouvertes et des évaluations de la sécurité par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), selon le cas, soient effectuées à l'échelle nationale

[Je souligne.]

Canadian Security Intelligence Service (CSIS) security assessments, as appropriate, are conducted at the national level

[Emphasis added.]

[12] L'Article 8 de la Charte, sur lequel s'appuie l'appelant, se lit comme suit:

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

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

[13] L'Article 4 de la LPRP, également invoqué par l'appelant, énonce que:

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

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

[Je souligne.]

[Emphasis added.]

## V. Questions en litige

[14] Le présent appel soulève les questions en litige suivantes :

- (A) Quelle est la norme de contrôle applicable en l'espèce?
- (B) La Norme 2014 et la Directive du commissaire contreviennent-elles à l'article 8 de la Charte?
- (C) La Cour fédérale a-t-elle erré en se saisissant de la question de savoir si l'alinéa 3d) de la Directive du commissaire était contraire à l'article 4 de la LPRP?



(D) L'alinéa 3d) de la Directive du commissaire quant aux vérifications des dossiers de crédit est-il conforme à l'égard de l'article 4 de la LPRP?

VI. Analyse

A. *Quelle est la norme de contrôle applicable en l'espèce?*

[15] Lorsqu'elle est saisie d'un appel formé contre un jugement de la Cour fédérale qui dispose d'une demande de contrôle judiciaire, cette Cour doit se mettre à la place de la Cour fédérale et se concentrer sur la décision administrative (*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559 au para. 46 [*Agraira*]). La question est donc de savoir si la Cour fédérale a identifié la bonne norme de contrôle et si elle l'a bien appliquée (*Agraira* au para. 47).

[16] Tel que mentionné précédemment, la Cour fédérale a abordé la question de savoir si la Norme 2014 et la Directive du commissaire violaient l'article 8 de la Charte et si la Directive du commissaire allait à l'encontre de l'article 4 de la LPRP selon la norme de la décision raisonnable (Décision de la Cour fédérale au para. 94). Pour appuyer cette conclusion, la Cour fédérale a fait référence à *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 au para. 53 [*Dunsmuir*]; *Thomson c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 985, [2015] A.C.F. no 984 (QL) au para. 38 [*Thomson CF*], confirmée par notre Cour : 2016 CAF 253, [2016] A.C.F. no 1150 (QL) au para. 24, autorisation de pourvoi à la CSC refusée, 37351 (30 mars 2017). La Cour fédérale a ensuite sommairement conclu que la norme de la raisonnable s'appliquait « même si l'article 8 de la Charte entre en jeu ».

[17] Les parties ne remettent pas en cause la conclusion de la Cour fédérale à l'effet que la norme de contrôle applicable en l'espèce est celle de la décision raisonnable (Mémoire des faits et du droit de l'appelant au para. 33 (M.A.); Mémoire des faits et du droit de l'intimé au para. 52 (M.I.)). J'estime quant à moi que la Cour fédérale a erré dans le choix de la norme en ce qui a trait à la constitutionnalité, sous l'article 8 de la Charte, de la Norme 2014 et à la Directive du commissaire. Avec égard, c'est la norme de la décision correcte qui trouve application.

[18] La décision *Thomson CF*, sur laquelle s'appuie la Cour fédérale pour appliquer la norme raisonnable, se distingue de la présente affaire. Dans *Thomson CF*, le juge Denis Gascon a fait référence aux arrêts *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395 au para. 36 [*Doré*]; et *École secondaire Loyola c. Québec (Procureur général)*, 2015 CSC 12, [2015] 1 R.C.S. 613 [*Loyola*]. Ces arrêts établissent le principe voulant que lorsque les valeurs consacrées à la Charte sont appliquées à une décision administrative particulière, par opposition à une loi, elles le sont relativement à un ensemble précis de faits, et qu'une certaine retenue de la part de la cour de révision s'impose donc en de telles circonstances (*Doré* au para. 36).

[19] Suivant ces enseignements, le juge Denis Gascon a appliqué la norme de la décision raisonnable à la question de savoir si l'interprétation faite par le comité d'appel du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) des dispositions législatives en matière d'indemnisation menait à un résultat discriminatoire et contraire à l'article 15 de la Charte (*Thomson CF* aux paras. 38-40). L'analyse du juge Denis Gascon m'apparaît pertinente pour illustrer la façon dont *Thomson CF* se distingue de la présente affaire :

[38] Quant à son argument fondé sur la Charte, M. Thomson n'a présenté aucune observation écrite concernant expressément la norme de contrôle

applicable, mais les arguments qu'il a fait valoir à l'audience donnent à penser qu'il préconise la norme de la décision correcte. Cependant, la question liée à la Charte qu'il soulève en l'espèce n'est pas une contestation constitutionnelle de la validité de la loi; elle a plutôt trait à la décision administrative discrétionnaire prise par le comité d'appel, laquelle supposait d'interpréter une disposition législative du RICAA à la lumière de la Charte, et d'appliquer celle-ci aux faits particuliers concernant M. Thomson. De plus, la Cour suprême a récemment confirmé que les cours ne devaient pas adopter la norme de la décision correcte chaque fois que des valeurs protégées par la Charte entraient en jeu. Lorsque le pouvoir discrétionnaire d'un décideur est en cause, la norme de la raisonnable s'applique à l'examen des décisions administratives qui touchent des droits protégés par la Charte (*Doré c Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, aux paragraphes 36 et 45 [*Doré*]; *École secondaire Loyola c Québec (Procureur général)*, 2015 CSC 12, aux paragraphes 39 à 42 [*Loyola*]; *Tursunbayev c Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2012 CF 504, au paragraphe 20).

[39] La déférence est donc de mise lorsqu'un tribunal, agissant dans son domaine d'expertise spécialisé, interprète la Charte et en applique les dispositions aux faits particuliers d'un cas donné pour déterminer si un demandeur a été victime de discrimination (*Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, au paragraphe 46).

[40] Compte tenu de ce qui précède, j'estime que la question liée à la Charte soulevée en l'espèce par M. Thomson doit également être soumise à norme de la raisonnable puisqu'il s'agit de déterminer si l'interprétation de dispositions législatives relevant de l'expertise du comité d'appel donne lieu à un traitement discriminatoire contraire à une disposition de la Charte. Comme l'a déclaré la Cour suprême dans l'arrêt *Doré*, la tâche de la Cour saisie du contrôle judiciaire de ces décisions qui font intervenir des questions liées à la Charte consiste à déterminer si « – en évaluant l'incidence de la protection pertinente offerte par la Charte et compte tenu de la nature de la décision et des contextes légal et factuel – la décision est le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits en cause protégés par la Charte » (au paragraphe 57). Dans les récents arrêts *Doré* et *Loyola*, la Cour suprême a examiné les décisions du tribunal à l'aide de ce cadre de raisonnable et de proportionnalité.

[Je souligne.]

[20] À l'audience devant cette Cour, l'intimé s'est fortement appuyé sur l'arrêt *Doré* pour défendre l'application de la norme de la raisonnable dans la présente affaire. Or, je rappelle que dans *Doré*, il s'agissait de déterminer si la décision du Conseil de discipline du Barreau du

Québec d'imposer à Me Doré une mesure disciplinaire pour avoir contrevenu à l'article 2.03 du *Code de déontologie des avocats*, R.R.Q., 1981, c. B-1, r. 1, enfreignait la liberté d'expression de Me Doré, protégée par l'alinéa 2b) de la Charte. C'est donc l'application par le Conseil de discipline de l'article 2.03 du *Code de déontologie des avocats* dans une situation donnée, et non la disposition elle-même, qui faisait l'objet de la contestation constitutionnelle dans *Doré* (voir para. 60).

[21] Nous sommes ici dans un tout autre cas de figure : l'appelant ne remet pas en cause une décision administrative ciblée portant sur une disposition de la Norme 2014 ou de la Directive du commissaire ayant fait l'objet d'une interprétation par un décideur. L'appelant conteste plutôt leur adoption dans leur ensemble. Le Syndicat attaque ainsi de front la constitutionnalité même de la Norme 2014 et la Directive du commissaire. Il s'ensuit que le cadre d'analyse élaboré dans *Doré* ne trouve pas application et il est en conséquence incongru d'appliquer la norme de la raisonnable. La demande de contrôle judiciaire formulée par l'appelant s'apparente plutôt à une contestation de la constitutionnalité d'une disposition législative ou réglementaire. Une telle contestation est d'ordinaire assujettie à la norme de la décision correcte (*Dunsmuir* au para. 58).

[22] Cependant, puisque je suis généralement d'accord avec les prétentions de l'intimé, et que la décision de la Cour fédérale peut être confirmée, nonobstant la norme applicable, nous ne sommes pas en présence d'une affaire où la norme de contrôle a une incidence déterminante sur le résultat de l'appel. Je ne m'attarderai donc pas davantage sur l'analyse de la norme en regard de la constitutionnalité de la Norme 2014 et de la Directive du commissaire.

[23] Pour ce qui est de la question de la conformité de la Directive du commissaire avec l'article 4 de la LPRP, cette dernière est assujettie à la norme de la décision raisonnable (voir, par analogie, *West Fraser Mills Ltd. c. Colombie-Britannique (Worker's Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 CSC 22, [2018] 1 R.C.S. 635).

B. *La Norme 2014 et la Directive du commissaire contreviennent-elles à l'article 8 de la Charte?*

[24] L'intimé n'ayant pas contesté en première instance que l'enquête sur le crédit était une fouille au sens de l'article 8 de la Charte, la Cour fédérale s'est attardée uniquement à la question de savoir si celle-ci était abusive (Décision de la Cour fédérale aux paras. 95-98; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145).

[25] Pour ce faire, la Cour fédérale s'est méthodiquement inspirée des critères énoncés dans l'arrêt *Goodwin c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicules)*, 2015 CSC 46, [2015] 3 R.C.S. 250 [*Goodwin*] de la Cour suprême du Canada et de ceux élaborés par notre Cour dans le *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime (CA)*, 2009 CAF 234, [2009] A.C.F no 1266 (QL) [*Renvoi maritime*]. Dans le contexte de la présente affaire, les critères en question s'énoncent comme suit: (i) l'objectif de la Norme 2014 et de la Directive du commissaire; (ii) la nature de celles-ci; (iii) la manière dont la fouille est conduite, y compris le degré d'empiètement; ainsi que (iv) l'examen postérieur et les recours possibles pour contrôler la fouille.

(1) L'objectif de la Norme et de la Directive du commissaire

[26] L'objectif premier de la Norme 2014 et de la Directive du commissaire est de contribuer à la sécurité nationale, ce qui n'est pas remis en question par l'appelant (Décision de la Cour fédérale aux paras. 31 et 37). Plus particulièrement, l'objectif de l'enquête de crédit est d'évaluer le risque que pourrait poser un fonctionnaire en raison de pressions financières ou d'une mauvaise responsabilité financière, et d'ainsi assurer la fiabilité des salariés; cela constituerait, de l'aveu même de l'appelant, un objectif louable (Décision de la Cour fédérale aux paras. 106-107).

[27] L'appelant reproche toutefois à la Cour fédérale de fonder son raisonnement sur une preuve hypothétique de potentielles menaces et manipulations. Or, comme le souligne avec justesse l'intimé en s'appuyant sur le *Renvoi maritime*, « le fait que le risque ne soit pas survenu par le passé ne constitue pas une garantie qu'il ne surviendra pas dans le futur » (M.I. au para. 65). Comme l'a expliqué la Cour fédérale, les agents correctionnels sont « le principal point de contact avec les détenus » et ils « sont à risque de faire l'objet de tentatives de corruption, de menaces, et de manipulations » car ils détiennent dans les faits « les clefs de la prison » (Décision de la Cour fédérale aux paras. 110-111). La preuve au dossier illustre très bien les impératifs de sécurité propre au milieu carcéral, de même que le rôle particulier que jouent les agents correctionnels dans ce milieu (Dossier d'appel, vol. III, aux p. 571-572, 577-578). L'intimé attire aussi l'attention de la Cour sur une étude britannique, reproduite au dossier, selon laquelle l'appât du gain est l'une des principales sources de motivations répertoriées (47%), pour un employé, à commettre une infraction à la sécurité (Dossier d'appel, vol. XVII, à la p. 3579).

[28] Compte tenu de la panoplie de risques omniprésents auxquels font face les agents correctionnels dans leur milieu de travail, le fait que ces derniers ne gèrent ni argent et ni budget n'est, contrairement aux prétentions de l'appelant, d'aucune pertinence dans l'affaire qui nous occupe. La Cour fédérale était donc justifiée de conclure que les renseignements collectés lors de l'enquête de crédit servent les objectifs de la Norme 2014 et de la Directive du commissaire (Décision de la Cour fédérale aux paras. 106, 110, 111 et 113).

(2) La nature de la Norme 2014 et de la Directive du commissaire

[29] En ce qui concerne la nature de la Norme 2014 et de la Directive du commissaire, celles-ci sont de nature administrative plutôt que criminelle. Il est de jurisprudence constante que les fouilles en découlant sont ainsi considérées moins intrusives que celles pratiquées dans le cadre d'une enquête criminelle (Décision de la Cour fédérale au para. 114, citant *Renvoi maritime* au para 52; *Goodwin* au para. 60). Il était donc approprié pour la Cour fédérale de conclure que ce facteur milite en faveur de la raisonnable de la fouille en litige. Cela est sans compter que les agents correctionnels en l'espèce ont, du fait de leur appartenance à un effectif réglementé, une attente raisonnable de vie privée à l'extrémité inférieure du spectre en ce qui a trait à leurs renseignements personnels qui ont un lien raisonnable avec la détermination de la mesure dans laquelle ces membres posent un risque pour la sécurité (*Renvoi maritime* au para. 50).

(3) La manière dont la fouille est conduite

[30] Pour ce qui est de la manière dont la fouille est conduite, contrairement à ce qu'allègue l'appelant, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur. Cette dernière a noté que le consentement

de l'employé à l'obtention d'un rapport de crédit est donné au préalable par le biais d'un formulaire (Décision de la Cour fédérale au para. 116). Ce formulaire indique notamment l'utilisation qui sera faite par le SCC des renseignements obtenus, de l'endroit où ils seront conservés, du moment où ils seront périmés et de toutes les lois protégeant les renseignements (Dossier d'appel, vol. XXI à la p. 4320). Il convient aussi de mentionner que les renseignements collectés n'incluent pas un pointage de crédit ni les entrées et sorties d'argent des employés, de sorte qu'ils ne révèlent pas de détails sur leurs habitudes de vie (Décision de la Cour fédérale au para. 119). Cela est sans compter que la personne concernée peut, en amont, vérifier l'exactitude des informations qui seront obtenues et s'il y a lieu fournir des explications (Décision de la Cour fédérale au para. 120). Au surplus, un rapport de crédit problématique n'aura pas nécessairement de conséquences négatives car il représente un facteur parmi d'autres qui sont considérés pour l'obtention ou le renouvellement de la cote de fiabilité (Affidavit de Nick Fabiano, Dossier d'appel, vol. III à la p. 585). La Cour fédérale pouvait donc conclure qu'une telle demande de document est parmi les mécanismes les moins intrusifs qui soient, et que cette considération penche en faveur de la raisonnable de la fouille (*Renvoi maritime* aux paras. 51 et 61).

[31] Il convient aussi de noter au passage que la Directive du commissaire prévoit à l'alinéa 4h) que « les gestionnaires donneront à la personne l'occasion d'expliquer toute information défavorable la concernant ». Bien que l'alinéa 4h) en question ne soit pas visé par le contrôle judiciaire, la Cour fédérale a noté, sans pour autant s'attarder sur la question, qu'en vertu de cette formulation il serait « possible et probable » qu'un gestionnaire puisse avoir accès aux données financières d'un de ses employés. Par contre, la preuve non équivoque sur ce point est à l'effet que le supérieur de l'agent correctionnel n'aura jamais accès au rapport de crédit au niveau de



l'entrevue (Dossier d'appel, vol. III à la p. 523 et vol XX à la p. 4217 aux paras. 20-23). Même si la formulation de l'alinéa 4*h*) ne saurait à elle seule rendre invalide la Norme 2014 et la Directive du commissaire, cette dernière aurait tout avantage à être modifiée et clarifiée sans délai afin de refléter la preuve déposée devant la Cour fédérale.

(4) L'examen de la pertinence des recours possibles

[32] En examinant le dernier critère, c'est-à-dire l'examen postérieur et la possibilité d'un recours, la Cour fédérale a observé que l'employé concerné par la demande de crédit aura l'occasion de fournir des explications concernant toute information défavorable à son égard (Décision de la Cour fédérale au para. 123; Dossier d'appel, vol. XX à la p. 4217 et vol. I à la p. 216). Qui plus est, une procédure bien encadrée existe pour contester le refus ou la révocation d'une cote de fiabilité ou d'une autorisation de sécurité (voir *Bergey c. Canada (Procureur général)*, 2107 CAF 30, [2017] A.C.F. No. 142 (QL) aux paras. 25 et 71, autorisation de pourvoi à la CSC refusée, 37657 (15 février 2018)), y inclus la possibilité d'un contrôle judiciaire devant les Cours fédérales et, le cas échéant, une plainte auprès de la Commission des droits de la personne (Décision de la Cour fédérale au para. 124). Ces facteurs sont indéniablement pertinents à l'évaluation de la raisonnable de la fouille (*Renvoi maritime* au para. 60; *Goodwin* au para. 71).

[33] En fait, les arguments avancés par l'appelant pour attaquer le raisonnement de la Cour fédérale relèvent essentiellement d'un désaccord avec l'analyse et les conclusions de cette dernière, ce qui est insuffisant pour justifier l'intervention de notre Cour. Sur la base du dossier et de la preuve versée, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur justifiant l'intervention de notre

Cour en concluant que la Norme 2014 et la Directive du commissaire ne violaient pas l'article 8 de la Charte. Conformément à cette conclusion, la Cour fédérale a donc correctement conclu qu'il n'était pas nécessaire d'examiner si la violation était justifiée sous l'article premier de la Charte.

C. *La Cour fédérale a-t-elle erré en se saisissant de la question de savoir si l'alinéa 3d) de la Directive du commissaire était contraire à l'article 4 de la LPRP?*

[34] L'intimé soutient que la Cour fédérale n'aurait pas dû se saisir de la question de savoir si l'article 4 de la LPRP était enfreint par l'adoption de la Directive du commissaire. À l'appui de cette prétention, il invoque l'arrêt de la Cour suprême dans *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'énergie, des mines et des ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49 [*Vérificateur général*]. Dans cette affaire, le Vérificateur général s'était vu refuser la possibilité d'intenter une demande de contrôle judiciaire à l'encontre d'un refus d'accès à de l'information au motif que la LPRP prévoyait que celui-ci n'avait pour seul recours que de faire rapport à la Chambre des communes advenant un tel refus.

[35] Bien que l'intimé concède que cet arrêt fut décidé dans un contexte particulier, il plaide avec insistance que la Cour fédérale a erré en ne suivant pas le même raisonnement. Selon lui, le recours approprié en l'espèce serait plutôt une plainte déposée auprès du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada (le Commissaire à la vie privée) en vertu de l'alinéa 29(1)*h*) de la LPRP. Cet argument ne peut être retenu.

[36] D'une part, la Cour suprême du Canada a clairement rappelé à la page 110 de sa décision dans *Vérificateur général* que celle-ci avait une portée limitée :

[...] En outre, les conclusions de l'espèce devraient être considérées comme limitées à l'interprétation d'une loi unique, eu égard au rôle particulier du vérificateur général. L'analyse en l'espèce ne doit pas non plus être interprétée comme une atteinte au principe fondamental selon lequel les tribunaux ne doivent pas refuser volontiers d'accorder les recours nécessaires quant à des droits reconnus par les lois du Canada.

[37] D'autre part, même si l'alinéa 29(1)h) de la LPRP prévoit un mécanisme par lequel un individu peut porter plainte au Commissaire à la vie privée concernant la collecte de renseignements personnels par une institution fédérale, les conclusions de celui-ci ne sont pas contraignantes. Le processus de plainte prévu à la LPRP ne saurait donc être considéré comme un recours alternatif approprié, au sens où l'entend la Cour suprême dans *Strickland c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 37, [2015] 2 R.C.S. 713 aux paras. 40-42, lequel aurait pour effet d'écarter la possibilité pour l'appelant de déposer une demande de contrôle judiciaire et d'évacuer du coup le pouvoir de surveillance de la Cour fédérale. Dans les circonstances, je fais miens les motifs de la Cour fédérale à cet égard (Décision de la Cour fédérale au para. 129). Cette dernière n'a pas erré en se saisissant de la question portant sur une violation alléguée de l'article 4 de la LPRP, d'autant plus que les enjeux entourant cet article rejoignaient dans une certaine mesure ceux soulevés dans le cadre de la contestation fondée sur l'article 8 de la Charte.

D. *L'alinéa 3d) de la Directive du commissaire relativement aux vérifications des dossiers de crédit est-elle conforme à l'égard de l'article 4 de la LPRP?*

[38] La LPRP limite, à son article 4, la capacité de l'administration fédérale à recueillir les renseignements personnels des particuliers. Cette disposition prévoit que seuls les

renseignements ayant « un lien direct avec ses programmes ou ses activités » peuvent être recueillis par une institution fédérale. Dans le cadre du contrôle judiciaire, la Cour fédérale a interprété l'expression « lien direct » (en anglais : « relates directly ») à l'article 4 de la LPRP et a décidé que, contrairement aux prétentions de l'appelant, « lien direct » n'est pas synonyme de « test de nécessité ». La Cour fédérale a interprété l'article 4 de la LPRP comme suit :

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

[Citation omise]

[39] Bien qu'il reconnaisse qu'un tel « test de nécessité » n'est pas énoncé de façon expresse dans le libellé de l'article 4 de la LPRP, l'appelant soumet néanmoins que cette interprétation de la Cour fédérale est erronée. Au soutien de sa prétention, l'appelant fait valoir que la LPRP a pour but de limiter la collecte des renseignements personnels des individus, par le gouvernement, de sorte que la collecte devrait se limiter aux renseignements « nécessaires ». L'historique législatif démontrerait également selon l'appelant que l'intention du législateur était d'inclure un « test de nécessité » à cette disposition. Sur ce point, l'appelant est appuyé par le Commissaire à la vie privée, lequel avance que la Cour fédérale a ignoré cette intention et que son recours aux

définitions du dictionnaire n'a pas permis de lever l'ambiguïté entourant l'expression « lien direct ».

[40] Or, contrairement aux prétentions de l'appelant et du Commissaire à la vie privée, le raisonnement de la Cour fédérale selon lequel les mots « lien direct » ne signifient clairement pas « nécessaire », et qu'il aurait été facile pour le législateur d'incorporer ce fardeau plus élevé s'il le souhaitait, m'apparaît fondé. Je m'en remets ici principalement au libellé sans équivoque de la disposition. Même si les différentes interprétations administratives (lignes directrices ou directives) émanant du Conseil du Trésor semblent indiquer que la LPRP a toujours été interprétée comme incorporant un « test de nécessité », celles-ci ne sont pas déterminantes et elles ne lient pas la Cour (*9056-2059 Québec Inc. c. Canada*, 2011 CAF 296, 425 N.R. 314 au para. 35; *Canada c. Stantec Inc.*, 2009 CAF 285, 394 N.R. 133 au para. 13). Il m'est dès lors difficile de leur donner tout le poids que l'appelant et le Commissaire à la vie privée souhaitent y accorder.

[41] L'ambiguïté qui existe aujourd'hui semble avoir toujours été présente tant et si bien que le Commissaire à la vie privée a recommandé en 2009 et de nouveau en 2016 que l'article 4 soit amendé afin d'y inclure un « test de nécessité » explicite (Dossier d'appel, vol. XXII à la p. 4556; vol. XXIV à la p. 4955). Cette recommandation n'a vraisemblablement pas été suivie. En demandant quelques années plus tard à cette Cour d'interpréter les mots « lien direct » comme signifiant « nécessité », l'appelant et le Commissaire à la vie privée nous invitent ni plus ni moins à nous substituer au législateur et à réécrire l'article 4 de la LPRP pour y ajouter un « test

de nécessité ». Tel n'est pas le rôle d'une Cour (*Canada c. Cheema*, 2018 CAF 45, [2018] 4 R.C.F. 328; *Hillier c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 44, [2019] F.C.J. No. 228 (QL)).

[42] Il importe toutefois de mentionner que la position antérieure prise par un représentant de l'intimé devant un Comité de la Chambre des communes, qui aurait laissé entendre que le libellé de la LPRP contenait sans doute implicitement un « test de nécessité » et, qu'en conséquence, un amendement visant à l'inclure expressément n'était pas requis, laisse perplexe (Dossier d'appel, vol. XXII à la p. 4537). Par contre, cette contradiction apparente entre la position alléguée de l'intimé devant le Comité et celle plaidée devant cette Cour n'est pas suffisante pour me convaincre que le libellé « lien direct » à l'article 4 de la LPRP doit être interprété comme comportant un « test de nécessité ». Contrairement au Commissaire à la vie privée, je suis d'avis que l'« absence spécifique » du mot « nécessaire » à l'article 4 de la LPRP lui est fatale.

[43] Il est intéressant de noter, au surplus, que les équivalents provinciaux de cette disposition contiennent, pour la plupart sinon toutes, des références explicites à la notion de nécessité (voir *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, R.L.R.Q., c. A-2.1, art. 64; *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, c. F.31, art. 38(2); *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.B.C. 1996, c. 165, art. 26(c); *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, S.N.S. 1993, c. 5, art. 24(1)(c); *Access to Information and Protection of Privacy Act*, 2015, SNL 2015, c. A-1.2, art. 61(c)). Certaines de ces dispositions réfèrent même tant à la notion du « lien direct » qu'à celle de la « nécessité », pouvant ainsi laisser croire que ces notions seraient distinctes.

[44] Ayant conclu que l'article 4 de la LPRP ne comprenait pas de « test de nécessité », la Cour fédérale n'a pas non plus erré en statuant qu'il était raisonnable pour le Commissaire du SCC d'adopter l'alinéa 3*d*) de la Directive car il existe un « lien direct » entre les renseignements que collecte le SCC dans le cadre de l'enquête sur la situation financière et la détermination de la fiabilité des agents correctionnels. Outre que de référer le lecteur à la preuve discutée au paragraphe 27 des présents motifs, il suffit ici de rappeler que depuis l'adoption de la Norme antérieure en 1994, l'environnement physique et opérationnel des fonctionnaires de l'État a considérablement changé notamment en ce qui concerne l'utilisation des technologies de l'information interconnectées dans le cadre de leurs fonctions quotidiennes. J'ajouterais que plusieurs changements déterminants sont aussi survenus depuis 1994, comme l'attentat du 11 septembre 2001 contre le World Trade Center, et que la Norme 2014 a été élaborée et adoptée pour répondre aux nouveaux enjeux de sécurité auxquels le Canada est confronté.

[45] Tel que mentionné précédemment, l'exigence d'une enquête sur la situation financière d'un individu vise à déterminer si ce dernier pose un risque de sécurité en raison de problèmes financiers. Cette enquête s'inscrit dans le contexte d'un emploi dans la fonction publique et fait partie d'un ensemble de moyens permettant à l'employeur de se prononcer sur la fiabilité d'un agent correctionnel. Du reste, je suis d'accord avec l'intimé que la Cour fédérale disposait de plusieurs admissions de l'appelant démontrant qu'il était raisonnable pour le SCC de collecter des renseignements de nature financière pour évaluer la fiabilité d'un agent correctionnel. Dans ces circonstances, la Cour fédérale était justifiée de conclure qu'il existe un « lien direct » entre les renseignements collectés et les activités du SCC :

[143] [...] Les agents correctionnels sont en effet en contact direct et quotidien avec des individus situés à la fois à l'intérieur du pénitencier et à l'extérieur dans

la communauté. Ces deux groupes sont susceptibles d'exercer des pressions sur les agents correctionnels. Les informations contenues dans le dossier de crédit des agents correctionnels contribuent ainsi à évaluer la fiabilité et la vulnérabilité de ces derniers.

[46] La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur susceptible de contrôle en concluant que l'adoption de la Directive du commissaire est raisonnable et ne contrevient pas à l'article 4 de la LPRP.

[47] Pour tous ces motifs, je rejeterais l'appel avec dépens.

« Richard Boivin »

---

j.c.a.

« Je suis d'accord.

Yves de Montigny »

« Je suis d'accord.

Marianne Rivoalen »



## **ANNEXE B — MODÈLE ET CRITÈRES DE FILTRAGE DE SÉCURITÉ**

### **1. Modèle de filtrage de sécurité**

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

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

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

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

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

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

<b>Cote de fiabilité</b>	<b>Autorisation de niveau Secret</b>	<b>Autorisation de niveau Très secret</b>
Contexte de cinq ans <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vérification de l'identité et des antécédents</li> <li>• Confirmation des titres de scolarité et des désignations professionnelles</li> <li>• Vérification des références personnelles et professionnelles</li> <li>• Enquête sur la situation financière (vérification de crédit)</li> <li>• Enquête sur l'exécution de la loi (vérification du casier judiciaire)</li> </ul>	Contexte de 10 ans <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cote de fiabilité</li> <li>• Évaluation de la sécurité par le SCRS</li> </ul>	Contexte de 10 ans + déplacements, biens à l'étranger, références morales, études, service militaire <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cote de fiabilité/Autorisation de niveau Secret</li> <li>• Évaluation de la sécurité par le SCRS</li> </ul>
Approfondi <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enquête sur l'exécution de la loi (vérification des documents sur le respect de la loi)</li> <li>• Questionnaire sur la sécurité et/ou entrevue sur la sécurité</li> <li>• Enquête de sources ouvertes</li> </ul>		Approfondi <ul style="list-style-type: none"> <li>• Questionnaire sur la sécurité et/ou entrevue sur la sécurité</li> <li>• Enquête de sources ouvertes</li> <li>• Évaluation de la sécurité par le SCRS</li> <li>• Test polygraphique</li> </ul>
Période de Validité 10 ans	Période de Validité 10 ans	Période de Validité 5 ans

## APPENDIX B — SECURITY SCREENING MODEL AND CRITERIA

### 1. Security Screening Model

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

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

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

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

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

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

Reliability Status	Secret Clearance	Top Secret Clearance
5 year background information <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verification of identity and background</li> <li>• Verification of educational and professional credentials</li> <li>• Personal and professional references</li> <li>• Financial inquiry(credit check)</li> <li>• Law enforcement inquiry (criminal record check)</li> </ul>	10 year background information <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reliability status</li> <li>• CSIS security assessment</li> </ul>	10 year background information + foreign travel, foreign assets, character references, education, military service <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reliability status / Secret clearance</li> <li>• CSIS security assessment</li> </ul>
Enhanced <ul style="list-style-type: none"> <li>• Law enforcement inquiry (Law enforcement record check (LERC))</li> <li>• Security questionnaire and/or security interview</li> <li>• Open source inquiry</li> </ul>		Enhanced <ul style="list-style-type: none"> <li>• Security questionnaire and/or security interview</li> <li>• Open source inquiry</li> <li>• CSIS security assessment</li> <li>• Polygraph examination</li> </ul>
Validity Period 10 years	Validity Period 10 years	Validity Period 5 years

**COUR D'APPEL FÉDÉRALE**  
**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** A-463-16

**INTITULÉ :** UNION OF CANADIAN  
CORRECTIONAL OFFICERS –  
SYNDICAT DES AGENTS  
CORRECTIONNELS DU  
CANADA – CSN (UCCO-SACC-  
CSN) c. PROCUREUR GÉNÉRAL  
DU CANADA ET COMMISSAIRE  
À LA PROTECTION DE LA VIE  
PRIVÉE DU CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** MONTRÉAL (QUÉBEC)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 20 FÉVRIER 2019

**MOTIFS DU JUGEMENT :** LE JUGE BOIVIN

**Y ONT (A) SOUSCRIT :** LE JUGE DE MONTIGNY  
LA JUGE RIVOALEN

**DATE DES MOTIFS :** LE 26 JUILLET 2019

**COMPARUTIONS :**

Me Mathilde Baril-Jannard POUR L'APPELANT

Me Claude Joyal POUR L'INTIMÉ  
Me Nadine Perron

Me Alexandre Fallon POUR L'INTERVENANT  
Me Regan Morris

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Laroche Martin (Service Juridique CSN) POUR L'APPELANT  
Montréal (Québec)

Nathalie G. Drouin POUR L'INTIMÉ  
Sous-procureur général du Canada

Osler, Hoskin & Harcourt LLP POUR L'INTERVENANT  
Montréal (Québec)