Examen du ciblage des passagers aériens par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)

Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement

Le 22 avril 2022

Table des matières

Sommaire 3
2. Pages préliminaires 5
2.1 Liste des sigles et acronymes 5
2.2 Liste des figures 6
3. Textes faisant autorité 7
4. Introduction 7
4.1 À propos de l'examen 8
4.2 Déclaration de confiance 9
4.3 Orientation du rapport d'examen 9
5. Situation et contexte 10
5.1 Cible des passagers aériens et mandat de l'ASFC 10
5.2 Fonctionnement du ciblage des passagers aériens 11
5.2.1 Renseignements importants sur lesquels est fondé le ciblage des passagers aériens 11
5.2.2 Processus étape par étape du ciblage des passagers aériens 12
6. Conclusions et recommandations 15
6.1 Conformité de l'ASFC aux restrictions établies dans la législation et la réglementation 15
6.1.1 Restrictions applicables au ciblage des passagers aériens, et leur importance 16
6.1.2 Constatations de l'OSSNR 17
6.2 Conformité de l'ASFC aux obligations concernant la non-discrimination 23
6.2.1 Obligations de l'ASFC concernant la non-discrimination, et leur importance 23
6.2.2 Constatations de l'OSSNR 24
7. Conclusion 44
8. Annexes 46
8.1 Constatations et recommandations 46
8.2 Pouvoirs de l'ASFC de recueillir et d'utiliser l'IPV et les données des DP dans le ciblage des passagers aériens 47
8.3 Dispositions fréquemment invoquées dans les modèles de scénarios 49
8.4 Exemples d'utilisation par l'ASFC d'indicateurs liés aux motifs protégés 50

Sommaire

Le programme de ciblage des passagers aériens de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) effectue des évaluations des risques sur les passagers entrants pendant qu'ils sont en route vers le Canada. Son objectif est de repérer les passagers susceptibles de présenter un risque plus élevé d'inadmissibilité au Canada ou de contrevenir à la législation frontalière de l'ASFC. Pour ce faire, il utilise les renseignements fournis par les transporteurs aériens commerciaux, appelés « information préalable sur les voyageurs » (IPV), et les données des dossiers passagers (DP), dans des processus à plusieurs étapes qui comprennent des méthodes de tri manuelles et automatisées. Ces processus s'appellent le « ciblage en fonction de la liste de vols » (CLV) et « ciblage fondé sur des scénarios » (CFS).

L'IPV ou les données des DP utilisées pour effectuer ces évaluations préalables à l'arrivée comprennent des renseignements personnels sur les passagers qui sont liés à des motifs de distinction illicite (âge, sexe, origine nationale ou ethnique) en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) et de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*). L'ASFC exploite des renseignements d'une variété de sources pour déterminer lesquels de ces éléments de données montrent un risque dans les caractéristiques ou les habitudes de voyage des passagers, dans le contexte d'enjeux d'application de la loi bien précis, notamment les risques pour la sécurité nationale. Étant donnée l'importance potentielle de ces renseignements pour la sécurité nationale du Canada et les obligations opposées de l'ASFC d'éviter la discrimination, il est justifié de se pencher sur la validité des inférences sur lesquelles l'ASFC se fonde pour utiliser certains indicateurs qu'elle crée à partir de ces données sur les passagers pour effectuer ces évaluations des risques. Ces considérations ont aussi des implications pour les engagements internationaux du Canada à l'égard de la lutte contre le terrorisme et les crimes transnationaux graves ainsi que du respect de la vie privée et des droits de la personne dans le traitement des renseignements sur les passagers.

L'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) a réalisé une évaluation approfondie du caractère licite des activités de l'ASFC dans la première étape de l'évaluation des risques préalable à l'arrivée, pendant laquelle les passagers entrants font l'objet d'un tri au moyen des données sur les passagers fournies par les transporteurs aériens commerciaux. L'examen a vérifié si l'ASFC se conforme aux restrictions établies dans les lois et les règlements relativement à l'utilisation de l'IPV et des données des DP et si elle respecte ses obligations concernant la non-discrimination.

L'OSSNR a conclu que l'ASFC utilise l'IPV et les données des DP conformément à la *Loi sur les douanes*, mais qu'elle ne documente pas ses activités de tri d'une manière qui permet la vérification efficace de la conformité aux restrictions réglementaires établies en vertu du *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*. Cette lacune était plus apparente dans la méthode de tri manuelle de l'ASFC, le ciblage en fonction de la liste des vols, que dans sa méthode automatisée, le ciblage fondé sur des scénarios.

En outre, l'ASFC était incapable de démontrer de manière cohérente qu'il était pleinement justifié d'utiliser certains indicateurs qu'elle crée à partir de l'IPV et des données des DP pour trier les passagers. C'est important, car l'utilisation par l'ASFC de certains indicateurs entraîne la différenciation des voyageurs en fonction de motifs de distinction illicite. Cette différenciation peut avoir une incidence négative sur l'emploi du temps, la vie privée et l'égalité du traitement des passagers, ce qui est susceptible de renforcer, de perpétuer ou d'accentuer un désavantage. Une justification adéquate d'une telle

différenciation est requise pour démontrer que cette dernière n'est pas discriminatoire et représente une limite raisonnable au droit à l'égalité des voyageurs.

La tenue de dossiers est importante pour vérifier efficacement si les activités de tri du ciblage des passagers aériens sont conformes à la loi et respectent les droits de la personne, et l'OSSNR a relevé des manquements importants dans ce domaine. Ces manquements dans la tenue de dossiers résultent en partie du fait que les politiques, les procédures et la formation de l'ASFC ne sont pas suffisamment détaillés pour bien outiller le personnel de l'ASFC afin qu'il soit en mesure de reconnaître les risques de discrimination et de non-conformité et d'agir de manière appropriée dans ses fonctions. Les structures et les pratiques de surveillance ne sont pas assez rigoureuses pour cerner et atténuer ces risques. Ce problème est aggravé par une collecte et une évaluation insuffisantes de données pertinentes.

L'OSSNR recommande d'améliorer les pratiques de documentation du tri en vue de démontrer la conformité aux restrictions légales et réglementaires et de démontrer qu'il est justifié que l'ASFC compte sur les indicateurs qu'elle crée à partir de l'IPV et des données des DP. Cette documentation est essentielle à la surveillance interne efficace et à l'examen externe. L'OSSNR recommande également d'améliorer la formation et d'accroître la surveillance pour assurer que les pratiques de tri ne sont pas discriminatoires. Il pourrait s'agir d'actualiser les politiques et de recueillir et d'analyser les données nécessaires pour repérer, analyser et atténuer les risques de discrimination.

2. Pages préliminaires

2.1 Liste des sigles et acronymes

IPV	Information préalable sur les voyageurs
CPA	Ciblage des passagers aériens
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
LCDP	*Loi canadienne sur les droits de la personne*
COVID-19	Maladie à coronavirus 2019
UE	Union européenne
CLV	Ciblage en fonction de la liste des vols
IATA	Association du transport aérien international
SIED	Système intégré d'exécution des douanes
LIPR	*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*
RIPR	*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*
PE	Protocole d'entente
OSSNR	Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement
BVG	Bureau du vérificateur général du Canada
CPVP	Commissariat à la protection de la vie privée
SIPAX	Système d'information sur les passagers
LRPCFAC	*Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*
RRPD	*Règlement sur les renseignements relatifs aux passagers (douanes)*
DP	Dossier passager
RPRP	*Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*
DR	Demande de renseignements
CFS	Ciblage fondé sur des scénarios
PON	Procédures opérationnelles normalisées
CSNU	Conseil de sécurité des Nations Unies
É.-U.	États-Unis

2.2 Liste des figures

Figure 1 – IPV et données des DP 11
Figure 2 – Étapes du processus de ciblage des passagers aériens 12
Figure 3 – Processus pour élaborer des scénarios pour le CFS [redacted] 13
Figure 4 – Qu'est-ce qu'un vol ou un passager à risque élevé? 14
Figure 5 – Cas où le lien avec un crime transnational grave ou une infraction de terrorisme n'était pas clair [redacted] 19
Figure 6 – Cas où la contravention potentielle n'était pas claire dans les avis de désignation de cibles [redacted] 21
Figure 7 – Critères légaux de la LCDP et de la *Charte* 24
Figure 8 – IPV et données des DP liées à des motifs protégés 26
Figure 9 – Cas où les indicateurs comportementaux correspondaient à des motifs protégés ou ne restreignaient pas la portée [redacted] 28
Figure 10 – Effets du tri initial sur les voyageurs 29
Figure 11 – Résumé de l'évaluation de l'OSSNR des documents à l'appui des scénarios 31
Figure 12 – Exemples de lacunes dans les documents à l'appui des scénarios [redacted] 32
Figure 13 – Exemple de scénario bien justifié [redacted] 33
Figure 14 – Importance de la justification des indicateurs utilisés dans le ciblage [redacted] 35

3. Textes faisant autorité

L'OSSNR a réalisé cet examen en vertu de l'alinéa 8(1)b) de la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement*.

4. Introduction

1. Le programme de ciblage des passagers aériens de l'ASFC est l'un des multiples programmes qui aident l'Agence à s'acquitter de son mandat de « fournir des services frontaliers intégrés à l'appui des priorités [du Canada] liées à la sécurité nationale et à la sécurité publique et de faciliter la libre circulation des personnes et des marchandises [admissibles] »[1]. Le ciblage des passagers aériens consiste à utiliser les données fournies par les transporteurs aériens commerciaux, appelés « information préalable sur les voyageurs » (IPV), et les données des DP pour effectuer des évaluations des risques préalables à l'arrivée. Ces évaluations ont pour objectifs de repérer les personnes susceptibles de présenter un risque plus élevé d'inadmissibilité au Canada ou de contrevenir à la législation frontalière de l'ASFC[2]. En 2019-2020, l'ASFC a reçu cette information pour évaluer les risques que présentaient 33,9 millions de voyageurs internationaux à destination du Canada[3].

2. Le ciblage des passagers aériens est devenu un outil de plus en plus important pour le contrôle des passagers. L'installation des bornes libre-service de l'ASFC pour traiter les voyageurs arrivant dans les aéroports canadiens a réduit la capacité des agents des services frontaliers d'évaluer les voyageurs par des observations ou des interactions en personne, avec comme résultat que l'ASFC compte davantage sur les évaluations des risques préalables à l'arrivée, comme le ciblage des passagers aériens, pour repérer et interdire les personnes et les marchandises inadmissibles[4].

3. La situation frontalière canadienne laisse beaucoup de marge à l'ASFC pour déterminer comment mener ses activités. Les gens ont de plus faibles attentes raisonnables en matière de respect de la vie privée à la frontière. De brèves suspensions de la liberté de mouvement des passagers sont

---

[1] *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38, paragraphe 5(1).

[2] La « législation frontalière » est définie à l'article 2 de la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada* et comprend plus de 90 lois et règlements que le ministre de la Sécurité publique ou l'ASFC sont autorisés à appliquer ou à exécuter, notamment la *Loi sur les douanes*, le *Tarif des douanes* et la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

[3] Depuis mars 2020, le nombre de voyageurs entrants a considérablement diminué en raison des restrictions de voyage liées à la COVID-19. Statistique Canada, « Voyageurs internationaux entrant ou revenant au Canada selon le moyen de transport », tableau 24-10-0041-01, 22 décembre 2021, www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/cv.action?pid=2410004101&request_locale=fr; ASFC, réponse à la demande de renseignements 6.0, 17 janvier2022.

[4] Ces bornes libre-service sont appelées « bornes d'inspection primaire ». En 2019-2020, ces bornes ont traité 65 pour cent (21,9 millions) de tous les passagers entrants. Le plan ministériel de 2021-2022 de l'ASFC indique que l'Agence intégrera ces bornes dans de nouvelles applications de technologie mobile dans le but de simplifier encore plus le processus d'arrivée à la douane et à l'immigration. ASFC, Programme des postes d'inspection primaires, Validation du passeport électronique 2020, version 1.0, 9 juin 2020, p. 6, (NSIRA_202002_03_015); ASFC, « Agence des services frontaliers du Canada : Plan ministériel pour l'exercice 2021 à 2022 », www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/rpp/2021-2022/report-rapport-fra.html.

raisonnables, étant l'intérêt légitime de l'État à contrôler les voyageurs et à réglementer leur entrée[5]. Cependant, les activités de l'ASFC ne doivent pas être discriminatoires. Par conséquent, tout traitement différentiel négatif fondé sur des motifs de distinction illicite, par exemple l'origine nationale ou ethnique, l'âge et le sexe, doit être justifié. La LCDP et la *Charte* créent des obligations distinctes à cet égard[6]. L'IPV et les données des DP que l'ASFC utilise pour effectuer ces évaluations des risques préalables à l'arrivée comprennent des renseignements personnels au sujet des passagers qui correspondent ou s'apparentent étroitement à des motifs de distinction illicite, ce qui justifie d'examiner de plus près la conformité de l'ASFC à ces obligations. Comme le ciblage des passagers aériens comprend un contrôle des passagers visant à repérer les risques pour la sécurité nationale, l'examen de la validité des inférences sur lesquelles l'ASFC se fonde pour interpréter les renseignements sur les passagers a aussi des implications pour la sécurité nationale.

4. Le ciblage des passages aériens a aussi des implications pour les engagements internationaux du Canada à l'égard de la lutte contre le terrorisme et les crimes transnationaux graves[7] ainsi que du respect de la vie privée et des droits de la personne dans le traitement des renseignements sur les passagers. Ce dernier engagement a eu une importance particulière pour l'Union européenne dans le contexte des négociations continues sur une entente actualisée pour l'échange de renseignements sur les passagers[8].

4.1 À propos de l'examen

5. Dans son examen, l'OSSNR s'est penché sur deux principaux aspects du caractère licite des activités de tri des passagers de l'ASFC dans le ciblage des passagers aériens et de leurs effets sur les voyageurs. Il a cherché à déterminer si les activités de tri de l'ASFC respectent les restrictions établies dans les lois et les règlements sur l'utilisation de l'IPV et des données des DP, et si les activités de tri des passagers respectent les obligations de l'ASFC concernant la non-discrimination en vertu de la LCDP et de la *Charte*[9]. L'OSSNR s'attendait à constater que les activités de tri de l'ASFC sont menées avec

---

[5] La Cour suprême a établi dans *R. c. Simmons*, [1988] 2 RCS 495, aux paragraphes 36 à 53, que « l'interrogatoire de routine auquel procèdent les agents des douanes à la frontière ou la fouille ordinaire des bagages pratiquée au hasard » n'enfreint pas les droits individuels prévus dans la Charte. Voir aussi *R. v. Canfield*, 2020 ABCA 383, aux paragraphes 66 à 80, autorisation d'appel devant la CSC refusée, 2021 CanLII 18037.

[6] *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (LCDP), article 3, alinéa 5b), alinéa 15(1)g); *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (Royaume-Uni), 1982, c 11 (Charte), article 1, paragraphe 15(1). Dans *Canada (Procureur général) c. Davis*, 2013 CF 40, la Cour fédérale a reconnu la conduite des examens primaires et secondaires comme une composante des services frontaliers intégrés habituellement offerts au public par l'ASFC. Comme le ciblage des passagers aériens est un précurseur de ce contrôle, les obligations imposées par l'article 5 de la LCDP s'appliquent.

[7] Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), résolution 2396, 21 décembre 2017, https://undocs.org/S/RES/2396(2017); CSNU, résolution 2178, 24 septembre 2014, https://www.undocs.org/S/RES/2178%20(2014).

[8] En 2006, le Canada et l'Union européenne ont signé Accord entre le gouvernement du Canada et la Communauté européenne sur le traitement des données relatives aux informations préalables sur les voyageurs et aux DP. Cet accord a expiré, et l'ASFC cherche actuellement à en négocier un nouveau. Dans les deux accords, l'Union européenne a veillé à assurer un niveau de protection adéquat pour la vie privée et les droits et libertés de base des personnes. Commission européenne, opinion 1/15 de la Cour (grande chambre) du 26 juillet 2017, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62015CV0001%2801%29.

[9] L'OSSNR s'est concentré sur les obligations concernant la non-discrimination par rapport aux considérations relatives aux droits à la vie privée, compte tenu de l'accent accordé, dans des examens précédents, aux obligations

l'autorisation légale appropriée et respectent les restrictions sur l'utilisation des données sur les passagers et les obligations concernant la non-discrimination, c'est-à-dire que toute différenciation entre les voyageurs fondée sur des motifs protégés est étayée par une justification adéquate.

6. L'examen s'est concentré sur les activités de tri pertinentes de l'ASFC dans le ciblage des passagers aériens pour cerner les risques potentiels pour la sécurité nationale et les infractions. Toutefois, il a aussi étudié le programme dans son ensemble dans les trois principales catégories de ciblage de l'ASFC (sécurité nationale, migration illicite et contrebande) pour bien évaluer sa gouvernance et ses opérations, puisqu'il recourt à l'analyse du renseignement. Le programme de ciblage des passagers aériens a été examiné tel qu'il était appliqué par l'ASFC entre novembre 2020 et septembre 2021.

7. L'examen s'est reporté aux sources d'information suivantes :
   - les documents du programme et les avis juridiques;
   - les renseignements fournis en réponse aux demandes de renseignements (réponses écrites et exposés);
   - [***Phrase caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle décrivait le nombre de scénarios qui étaient actifs le 26 mai 2021.***]
   - les documents à l'appui d'un échantillon de 12 scénarios qui étaient actifs le 26 mai 2021;
   - un échantillon de 83 cibles désignées entre janvier et mars 2021 (59 cibles désignées par CLV et 24 cibles désignées par CFS);
   - une démonstration en direct au Centre national de ciblage, qui est chargé du ciblage des passagers aériens;
   - des sources ouvertes, dont des articles de presse, des articles universitaires et des examens effectués par d'autres organismes;
   - des données sur le rendement antérieur et les développements stratégiques pertinents.

4.2 Déclaration de confiance

8. Pour tous les examens, l'OSSNR tente de vérifier de façon indépendante l'information qu'il reçoit. L'accès aux renseignements s'est fait par des demandes de renseignements et des exposés de l'ASFC. Pendant cet examen, l'OSSNR a corroboré l'information reçue dans des exposés verbaux en obtenant des copies des dossiers du programme et une démonstration en direct du ciblage des passagers aériens. L'OSSNR a confiance dans les conclusions et les recommandations du rapport.

4.3 Orientation du rapport d'examen

9. Après la présentation de renseignements contextuels essentiels sur les étapes et les activités comprises dans le ciblage des passagers aériens et la contribution de celui-ci à la réalisation du mandat de l'ASFC à la section 5, les conclusions et les recommandations de l'examen sont présentées à la section 6.

10. Dans la section 6.1, l'OSSNR a évalué la conformité de l'ASFC aux restrictions légales et réglementaires sur son utilisation de l'IPV et des données des DP. Des lacunes dans les méthodes de documentation

---

en matière de respect de la vie privée à des étapes ultérieures du processus de ciblage des passagers aériens. Commissariat à la protection de la vie privée (CPVP), « Agence des services frontaliers du Canada – Ciblage des voyageurs fondé sur des scénarios – Sécurité nationale », 2017, https://www.priv.gc.ca/fr/mesures-et-decisions-prises-par-le-commissariat/verifications/ar-vr_cbsa_2017/.

des activités du programme de ciblage des passagers aériens de l'ASFC ont empêché l'OSSNR de vérifier si toutes les activités de tri respectent ces restrictions. Ces lacunes entravent aussi la propre capacité de l'ASFC d'assurer une surveillance interne efficace.

11. Dans la section 6.2, l'OSSNR a évalué le respect par l'ASFC de ses obligations concernant la non-discrimination en vertu de la LCDP et de la *Charte*. Des lacunes similaires dans la documentation et la tenue de dossiers ont empêché l'ASFC de démontrer, dans plusieurs cas, qu'il est justifié de recourir aux indicateurs qu'elle crée à partie de l'IPV et des données des DP pour procéder au tri des voyageurs entrants. Il est important de s'assurer que les pratiques de tri du programme de ciblage des passagers aériens sont étayées par des renseignements pertinents, fiables et documentés, pour démontrer que les droits à l'égalité des voyageurs sont respectés, parce que certains des indicateurs auxquels l'ASFC recourt pour trier les passagers sont liés à des motifs protégés et que le tri des passagers peut avoir des effets négatifs sur les voyageurs. L'OSSNR recommande un certain nombre de mesures pour améliorer la tenue de dossiers et pour cerner et atténuer les risques de discrimination.

5. Situation et contexte

5.1 Cible des passagers aériens et mandat de l'ASFC

12. Le programme de cible des passagers est administré au Centre national de ciblage[10] et est actuellement soutenu par 92 équivalents temps plein[11]. Le ciblage des passagers aériens est l'un des multiples programmes de l'ASFC, et les évaluations des risques préalables à l'arrivée sont aussi effectuées sur le fret et pour d'autres moyens de transport, par exemple le transport maritime ou ferroviaire. À l'heure actuelle, ces évaluations sont effectuées uniquement sur les membres d'équipage et les passagers dans le cas des voyages aériens ou maritimes commerciaux. Le contrôle et les examens secondaires des voyageurs qui entrent au Canada par d'autres moyens de transport, par exemple par la route ou le train, sont effectués à la frontière.

13. Les évaluations des risques préalables à l'arrivée du programme de ciblage des passagers aériens visent à aider les agents des services frontaliers de première ligne à repérer les voyageurs et les marchandises susceptibles de présenter un risque plus élevé d'inadmissibilité au Canada ou de contrevenir à la législation frontalière de l'ASFC[12], et à les renvoyer pour un examen supplémentaire à leur arrivée à un point d'entrée canadien[13].

14. Les évaluations des risques préalables à l'arrivée sont effectuées en lien avec de multiples enjeux d'application de la loi, lesquels sont tous associés aux habitudes de voyage en constante évolution et aux caractéristiques des voyages qui peuvent varier d'une région du monde à l'autre. Le personnel du Centre national de ciblage reçoit de la formation, acquiert de l'expérience en milieu de travail et a accès à un grand volume de renseignements pour s'acquitter de ses fonctions.

---

[10] ASFC, correspondance avec l'OSSNR, 17 janvier 2021

[11] L'équivalent temps plein est une unité de mesure de la charge de travail du personnel et ne correspond pas nécessairement au nombre réel d'employés.

[12] *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, paragraphe 5(1), op. cit., note 1.

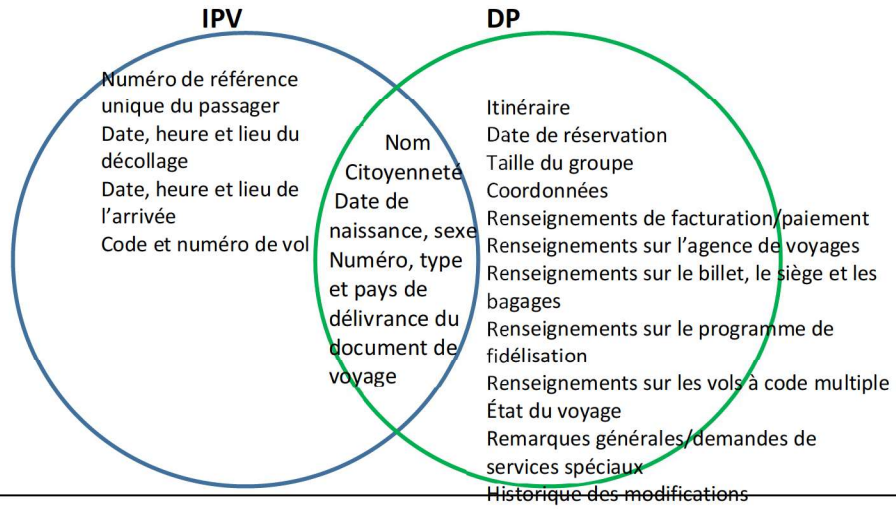
[13] Audit national du ciblage de l'ASFC, 2015, www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2015/nt-cn-fra.html (NSIRA_202004_188), page 3.

5.2 Fonctionnement du ciblage des passagers aériens

5.2.1 Renseignements importants sur lesquels est fondé le ciblage des passagers aériens

15. Le ciblage des passagers aériens exploite deux ensembles de renseignements afin de trier les passagers pour les évaluations des risques. Le premier ensemble est constitué de renseignements au sujet des passagers que les transporteurs aériens commerciaux soumettent à l'ASFC en vertu de l'alinéa 148(1)d) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) et de l'article 107.1 de la *Loi sur les douanes*.[14] Ces renseignements sont l'OPV et les DP. L'IPV comprend des renseignements sur un voyageur et sur son vol à destination du Canada. Les données des DP ne sont pas standardisées et sont constituées de renseignements sur les renseignements que les transporteurs aériens conservent dans leur système de réservation[15]. Ces éléments de données sont des renseignements réglementaires au sens de l'article 5 du *Règlement sur les renseignements relatifs aux passagers (douanes)* et du paragraphe 269(1) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*.[16]
Par souci de simplicité, l'OSSNR désigne l'IPV et les données des DP collectivement comme les « renseignements sur les passagers » dans cet examen, sauf indication contraire. La **Figure 1** donne un aperçu des éléments de données de l'IPV et des données des DP. Après que l'ASFC les a reçus, les renseignements sur les passagers sont chargés dans son SIPAX, le principal système utilisé pour le ciblage des passagers aériens.[17]

Figure 1 – IPV et données des DP



[14] *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27; *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985), ch. 1.
[15] *Règlement sur les renseignements relatifs aux passagers (douanes)*, SOR/205-346, article 5; *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, SOR/2002-227, article 269.
[16] Les transporteurs aériens commerciaux doivent soumettre ces renseignements dans les délais prescrits à l'article du *Règlement sur les renseignements relatifs aux passagers (douanes)* et aux paragraphes 269(3) à 269(6) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*.
[17] Il est également possible de désigner des cibles avec le Système intégré d'exécution des douanes (SIED) de l'ASFC. Réponse de l'ASFC à la demande de renseignements 4.1, 4 août 2021; Politiques et procédures relatives à l'IPV/DP et au SIPAX, *Manuel d'exécution des douanes*, partie 3, chapitre 5, octobre 2008, (NSIRA_202004_191); ASFC, *Manuel du SIPAX*, version 1.2, novembre 2015 (NSIRA_202004_024b), pages 22 à 27.

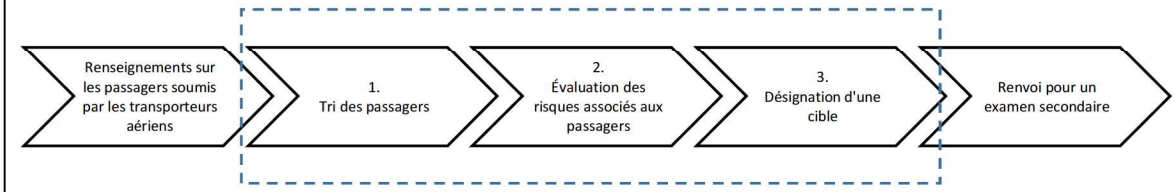
16. Le deuxième ensemble est composé de renseignements provenant d'une variété d'autres sources qui sont utilisés pour aider l'ASFC à déterminer quels éléments de données de l'IPV et des données des DP peuvent montrer des risques dans les caractéristiques ou les habitudes de voyage des passagers, dans le contexte d'enjeux d'application de la loi bien précis, et donc fournir des indicateurs pour le tri des passagers. Voici les principales sources :
    - les interdictions récentes majeures qui sont comparées avec les renseignements historiques relatifs à l'application de la loi, ainsi qu'avec l'IPV et les données des DP concernant les interdits;
    - les saisies aux points d'entrée;
    - les renseignements fournis par les agents de liaison à l'étranger;
    - les bulletins de renseignement internationaux;
    - les produits de renseignement diffusés par les partenaires nationaux et internationaux concernant les indicateurs et les tendances utiles communiqués par les organismes partenaires en fonction de leur champ d'expertise;
    - les sources ouvertes, dont les articles de presse, les articles d'opinion, les articles universitaires et les médias sociaux;
    - les produits de renseignements de l'ASFC tirés d'une ou de plusieurs des sources ci-dessus, par exemple les bulletins de renseignement, les instantanés et les tableaux de bord du ciblage, les évaluations des menaces nationales, les exposés de renseignement et les comptes rendus des nouvelles quotidiennes[18].

17. La qualité des renseignements étayant les inférences de l'ASFC quant aux voyageurs susceptibles de présenter un risque élevé est importante pour garantir que le tri est raisonnable et non discriminatoire (voir la section 6.2).

5.2.2 Processus étape par étape du ciblage des passagers aériens

18. Le ciblage des passagers aériens, qui compte trois étapes principales, est illustré à la **figure 2**. Premièrement, les agents de l'ASFC trient les passagers en fonction de l'IPV et des données des DP à l'aide de méthodes manuelles ou automatisées. Deuxièmement, ils réalisent une évaluation des risques sur les passagers sélectionnés au moyen de différentes sources de renseignements. Troisièmement, les agents de ciblage décident s'ils doivent désigner une cible[19] d'après les résultats de cette évaluation.

Figure 2 – Étapes du processus de ciblage des passagers aériens



[18] ASFC, Cadre de gouvernance de ciblage basé sur des scénarios, mars 2018 (NSIRA_202004_002), pages 8-9; ASFC, réponse à la demande de renseignements 1.0, 2 février 2021, question 8b; ASFC, réponse à la demande de renseignements 5.0, 10 juin 2021 (NSIRA_202004_234 to _649).
[19] ASFC, PON sur le ciblage des passagers aériens, version 15.0, août 2021 (NSIRA_202004_ 012a); ASFC, Ébauche du déroulement du traitement des voyageurs aériens, non daté (NSIRA_202004_077).

Étape 1 : Tri des passagers

19. L'ASFC emploie deux méthodes distinctes pour trier les passagers à l'aide de l'IPV et des données des DP : le ciblage en fonction de la liste de vols et le ciblage fondé sur des scénarios.

20. Le ciblage en fonction de la liste de vols est une méthode de tri manuel qui compte deux étapes principales. Les agents doivent utiliser leur jugement pour faire des choix (voir la **figure 4** pour en savoir plus).
    - Les agents de ciblage sélectionnent un vol parmi les vols qui doivent arriver au Canada ce jour-là et qu'ils estiment présenter un risque plus élevé de transporter des passagers susceptibles de contrevenir à la législation frontalière de l'ASFC.
    - Les agents de ciblage sélectionnent ensuite des passagers de ce vol pour une évaluation plus approfondie, d'après les renseignements les concernant dans la liste des passagers[20].

21. Le CFS est une méthode de tri automatisée qui se fonde sur des « scénarios » ou sur un ensemble préétabli d'indicateurs créés à partir des éléments de données de l'IPV et des données des DP[21] que l'ASFC considère comme des facteurs de risque pour un enjeu d'application de la loi en particulier. Les données concernant les passagers de tous les vols entrants sont automatiquement comparées aux paramètres de chaque scénario. Tous les passagers dont les données correspondent aux paramètres d'un ou de plusieurs scénarios sont automatiquement sélectionnés pour qu'un agent de ciblage les évalue plus en détail. [redacted]
    [***Phrase caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle décrit les étapes de l'élaboration des scénarios. ***]
    [redacted][22].

Figure 3 – Processus pour élaborer des scénarios pour le CFS [redacted]

[***Figure caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle décrit les étapes de l'élaboration des scénarios. ***]

[20] ASFC, réponse à la demande de renseignements 2.0, 2 février 2022, question 1c; ASFC, demande de renseignements 4.0, 12 mars 2021; ASFC, PON sur le ciblage des passagers aériens, op. cit., note 19.
[21] Lorsque l'IPV et les données des DP sont des champs de données spécifiques, par exemple la date de naissance, l'ASFC crée des indicateurs en fonction de ces champs, par exemple l'âge, pour aider à repérer les différents risques. Les paramètres de ces indicateurs sont réglés différemment dans les différents scénarios, par exemple un intervalle d'âges de 18 à 50 ans. Si l'IPV et les données des DP de certains passagers correspondent aux paramètres de l'indicateur (âge), il y a « concordance » entre ces passagers et cet indicateur.
[22] ASFC, Lignes directrices sur la conception et la gestion des scénarios, version 4.3, mars 2018 (NSIRA_202004_196).

22. Ces deux méthodes de tri sont toutes deux guidées par une analyse des renseignements, mais de façon légèrement différente. Dans le CFS, l'unité du renseignement de ciblage du Centre national de ciblage procède à une analyse pour repérer les combinaisons d'élément de données de l'IPV et des données des DP associées à des passagers et à des habitudes de voyages à risque élevé pour élaborer des scénarios, comme il est illustré à l'étape 1 de la **Figure 3** ci-dessus. Dans le CLV, les agents de ciblage analysent les renseignements pour créer un « modèle mental » personnel de ce qui constitue des vols ou des passagers à risque élevé dans le contexte d'un enjeu d'application de la loi bien précis. Des exemples sont fournis à la **Figure 4**.

Figure 4 – Qu'est-ce qu'un vol ou un passager à risque élevé?

D'après les renseignements sur les tendances antérieures et les voyages futurs, les agents de l'ASFC repèrent certains vols ou aéroports comptant plus de voyageurs subséquemment trouvés en contravention de la législation frontalière de l'ASFC. L'ASFC évalue les vols partant de ces aéroports comme des vols à risque élevé. [redacted]

[redacted]

En se fondant sur une analyse similaire, les agents de l'ASFC ont déterminé que certaines combinaisons de caractéristiques des voyageurs et d'habitudes de voyage sont ou peuvent être associées à des contraventions à la législation frontalière de l'ASFC. Les voyageurs qui présentent ces caractéristiques sont considérés comme des voyageurs à risque élevé. [redacted]

[redacted][23].

23. L'ASFC utilise aussi les résultats des examens secondaires pour raffiner ses inférences concernant la relation entre certains éléments de l'IPV et des données des DP et les différentes menaces et différents enjeux d'application de la loi au fil du temps. Cela crée une boucle de rétroaction que l'ASFC appelle le « cycle de ciblage »[24].

<u>Étapes 2 et 3 : Évaluations des risques associés aux passagers et désignation de cibles</u>

24. Le tri initial des passagers peut donner lieu à deux étapes supplémentaires pour ceux qui ont été sélectionnés pour un examen plus approfondi : une évaluation approfondie des risques associés aux passagers[25] et la décision de désigner une cible si les risques déterminés initialement persistent.

25. Le processus d'évaluation des risques associés aux passagers comprend de demander et d'analyser les renseignements suivants pour déterminer si les risques initialement cernés dans l'IPV et les données des DP ne sont pas une préoccupation (« négation »), s'ils sont toujours préoccupants ou s'ils ont augmenté :
    - demandes de renseignements obligatoires et discrétionnaires dans les bases de données de l'ASFC et d'autres bases de données du gouvernement;
    - recherches dans les sources ouvertes (y compris les médias sociaux);

[23] ASFC, réponse à la demande de renseignements 4.1, 4 août 2021
[24] ASFC, Modèle opérationnel national de ciblage, novembre 2014 (NSIRA_202004_001), page 5.
[25] Dans le rapport, cette étape du processus de ciblage des passagers aériens s'appelle une « évaluation des risques » et non une « évaluation approfondie ».

- demandes de renseignements d'autres ministères du gouvernement du Canada et de la United States Customs and Border Protection (obligatoires pour toutes les contraventions potentielles relatives à la sécurité nationale, mais facultatives pour d'autres enjeux d'application de la loi).

26. Une cible est désignée lorsque l'évaluation des risques ne peut pas invalider les risques initialement inférés au sujet du passager. La désignation d'une cible consiste à envoyer un avis aux agents des services frontaliers à un point d'entrée du Canada (dans ce cas-ci, les aéroports) pour que le passager en question soit soumis à un examen secondaire. Cela ne signifie pas que le passager a contrevenu à la législation frontalière de l'ASFC. Un avis de désignation de cible comprend des renseignements sur le passager et les risques déterminés en relation avec la contravention potentielle.[26]

27. Pendant les examens secondaires, les agents des services frontaliers posent une série progressive de questions. L'interrogatoire est guidé par les renseignements contenus dans l'avis de désignation de cible et par tous les autres renseignements accessibles aux agents, notamment ceux qui sont fournis par les voyageurs et les observations recueillies pendant l'examen[27]. En se basant sur ces renseignements, les agents peuvent raisonnablement soupçonner le passager d'avoir contrevenu à des exigences relatives à la douane, à l'immigration ou autres qui sont appliquées par l'ASFC, et poser plus de questions ou approfondir l'examen.[28] Cet examen peut comprendre une fouille des bagages ou une exploration des appareils numériques, si c'est nécessaire, avec l'approbation de la gestion.[29] L'issue de cet examen détermine les prochaines étapes pour le voyageur.

6. Conclusions et recommandations

6.1 Conformité de l'ASFC aux restrictions établies dans la législation et la réglementation

[26] Toutes les cibles sont désignées par un numéro unique au haut de l'avis. Les renseignements sur la cible elle-même comprennent son nom, son sexe/genre, sa date de naissance, son pays de citoyenneté, son numéro de téléphone, son numéro de passeport et son adresse. L'avis contient aussi des renseignements de base sur le vol par lequel le passager arrive au Canada. Il indique la catégorie générale de l'enjeu d'application de la loi (contrebande, migration illicite, sécurité nationale, etc.) et la législation qui peut avoir été enfreinte (LIPR, *Loi sur les douanes*, etc.), avec des renseignements supplémentaires concernant le passager qui ont été désignés comme des facteurs de risque. Cela comprend les résultats des recherches dans les bases de données, les réponses aux demandes de renseignements, les résultats des recherches dans les sources ouvertes et les renseignements historiques sur les voyages. L'avis se termine par des renseignements sur l'agent de ciblage qui a désigné la cible.

[27] Les agents des services frontaliers ont aussi accès à diverses bases de données, qui contiennent des renseignements sur les passagers. Ces bases de données éclairent aussi les examens secondaires, qu'ils aient été recommandés à la suite du ciblage des passagers ou pour d'autres motifs. Toutefois, comme les agents n'ont pas accès à l'IPV et aux données des DP dans ces bases de données, les avis de désignation de cible donnent des renseignements supplémentaires auxquels les agents n'ont peut-être pas accès autrement.

[28] Le pouvoir de l'ASFC de mener des examens secondaires est conféré par les articles 98 et 99 de la *Loi sur les douanes*, qui portent sur la fouille des personnes et la visite des marchandises. Voir la réponse de l'ASFC à la demande de renseignements 3.0, 12 mars 2021, questions 2a et 4.

[29] ASFC, Fouille personnelle, Manuel d'exécution des douanes, partie 6, chapitre 6, au paragraphe 24; ASFC, Politique et procédures relatives à l'examen des bagages, des marchandises et des moyens de transport, Manuel d'exécution des douanes, partie 4, chapitre 3, au paragraphe 58; ASFC, Politique sur l'examen des dispositifs numériques des voyageurs aux points d'entrée, Manuel d'exécution des douanes, partie 4, chapitre 16, au paragraphe 39; les agents des services frontaliers sont tenus de consigner les renseignements sur des examens selon le paragraphe 65 du Manuel d'exécution des douanes de l'ASFC, partie 8, chapitre 1, Carnets, paragraphes 66, 79, 91 et 92 de la Politique et procédures relatives à l'examen des bagages, des marchandises et des moyens de transport, et paragraphe 42 de la Politique sur l'examen des dispositifs numériques des voyageurs aux points d'entrée.

6.1.1 Restrictions applicables au ciblage des passagers aériens, et leur importance

28. Bien que le ciblage des passagers aériens ne soit pas explicitement discuté dans la législation, la *Loi sur les douanes* et la LIPR confèrent à l'ASFC le pouvoir législatif de recueillir l'IPV et les données des DP et de s'en servir dans le ciblage des passagers aériens[30]. Cette utilisation est également appuyée par l'alinéa 4(1)b) du *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*, qui prévoit expressément l'utilisation des renseignements sur le DP pour effectuer des analyses des tendances ou élaborer des indicateurs de risque pour l'identification de certaines personnes à risque élevé[31].

29. L'OSSNR est convaincu que ces dispositions législatives autorisent également l'ASFC à recueillir et à analyser les renseignements nécessaires pour soutenir le ciblage des passagers aériens. Ces renseignements sont nécessaires pour contextualiser son interprétation de l'IPV et des données des DP et déterminer quels éléments de données caractérisent les passagers et les habitudes de voyage à risque élevé dans le contexte des divers enjeux d'application de la loi. Cependant, l'examen n'a pas cherché à déterminer si tous les renseignements recueillis par l'ASFC étaient nécessaires pour mener ses opérations (dans le ciblage des passagers aériens ou ailleurs). Ce sujet connexe pourrait faire l'objet d'un prochain examen.

30. Ces dispositions d'habilitation restreignent l'utilisation par l'ASFC de l'IPV et des données des DP. Deux couches de restrictions sur l'utilisation s'appliquent : une est établie de la *Loi sur les douanes* ou de la LIPR comme lois d'habilitation, l'autre est établie par l'article 4 du *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*.

31. Dans son examen de la conformité au premier ensemble de restrictions, l'OSSNR s'est reporté au paragraphe 107(3) de la *Loi sur les douanes*, qui confère le plus vaste des deux pouvoirs[32]. Le paragraphe 107(3) autorise l'ASFC à utiliser l'IPV et les données des DP :
    - pour l'application ou l'exécution de la *Loi sur les douanes*, du *Tarif des douanes* ou des lois connexes;
    - pour l'exercice des attributions conférées à l'ASFC sous le régime de la LIPR, notamment en matière d'identification de personnes et de détermination de leur admissibilité;
    - pour l'application de sa législation frontalière.

32. L'OSSNR a aussi examiné la conformité avec les restrictions sur l'utilisation établies à l'article 4 du *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*. Le Règlement limite l'utilisation par l'ASFC des données des DP à l'identification de personnes « qui ont commis ou

---

[30] *Loi sur les douanes*, paragraphe 107(3) et article 107.1; LIPR, alinéa 148(1)d) et paragraphe 149(a), op. cit., note 14. Voir l'**annexe 8.2** pour obtenir un résumé des pouvoirs.

[31] *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*, article 4, DORS/2005-346. Avant le 10 mars 2016, le *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers* s'appliquait également à l'IPV.

[32] Le paragraphe 107(3) de la *Loi sur les douanes* et l'alinéa 149a) de la LIPR sont des pouvoirs complémentaires qui se chevauchent. Ainsi, l'utilisation de l'IPV et des données des DP pour l'une des fins permises dans l'une ou l'autre des dispositions établit le pouvoir de l'ASFC pour cette utilisation. Voir Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6e édition, Markham : LexisNexis Canada Inc., 2014, au chapitre ch. 11 (Coherence, Overlap and Conflict Resolution).

pourraient avoir commis » une infraction de terrorisme ou un crime transnational grave. Les données peuvent être utilisées pour identifier de telles personnes directement ou pour effectuer des analyses des tendances ou élaborer des indicateurs de risque pour la même fin.

33. Le *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers* a été promulgué pour remplir l'engagement du Canada à l'égard de son utilisation des données des DP dans le cadre d'un accord signé avec l'Union européenne[33]. L'accord stipule que « les données des DP doivent être utilisées dans le but unique de prévenir et de combattre le terrorisme et les crimes liés au terrorisme, d'autres délits graves, y compris la criminalité organisée qui, par nature, revêtent un caractère transnational »[34]. Bien que l'accord de 2006 soit expiré, les efforts continus déployés pour négocier un nouvel accord soulignent l'importance persistante de veiller à ce que l'ASFC demeure capable de démontrer qu'elle se conforme aux utilisations licites des données des DP. En outre, les restrictions établies dans le Règlement reflètent les décisions du ministre à l'égard de ce qui constitue une utilisation raisonnable et proportionnelle des données des DP par l'ASFC.

34. Sur le plan de la législation, les restrictions du *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers* ne s'appliquent pas aux données des DP fournies à l'ASFC sous le régime de la LIPR. Toutefois, l'IPV et les données des DP sont intégrées dans ses systèmes. L'ASFC utilise aussi les données des DP pour désigner des cibles aux fins de la *Loi sur les douanes* et de la LIPR simultanément[35]. Étant donné l'engagement de l'ASFC à l'égard de l'Union européenne en vertu de l'accord susmentionné et de ces autres considérations, l'ASFC respecte ces restrictions réglementaires dans son programme de ciblage des passagers aériens en application de la politique.

35. Pour évaluer la conformité au *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*, l'OSSNR a dû déterminer si l'enjeu d'application de la loi en cause dans la décision de tri correspondait aux définitions du Règlement d'une infraction de terrorisme ou d'un crime transnational grave. [36]

6.1.2 Constatations de l'OSSNR

---

[33] ASFC, « Entente Canada-UE sur les DP », op. cit., note 8.

[34] Commission européenne, « Décision de la Commission du 6 septembre 2005 constatant le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel contenues dans les dossiers des passagers aériens (DP) transférés à l'Agence des services frontaliers du Canada », 2006/253/CE, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32006D0253.

[35] Entre janvier et juin 2021, l'ASFC a fait une exception temporaire à cette politique et a utilisé les DP afin de cibler les voyageurs pour des motifs de santé et de sécurité, soutenant qu'ils étaient passés par des pays où la prévalence de la COVID-19 était plus élevée. Cette utilisation était permise par le paragraphe 107(3) de la *Loi sur les douanes*, car c'était aux fins de la *Loi sur la mise en quarantaine*, qui habilite les fonctionnaires de l'ASFC à contrôler les voyageurs pour dépister les maladies transmissibles, dont la COVID-19 [L.C. 2005, ch. 20, art. 15(1)]. Cependant, cette utilisation des données des DP ne serait pas conforme au *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*, car le fait d'être atteint de la COVID-19 ou l'omission de le déclarer n'est pas une infraction de terrorisme ou un crime transnational grave [*Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*, articles 1 à 4, op. cit., note 31; *Loi sur la mise en quarantaine*, paragraphe 67(2) à article 72]. Cette exception peut indiquer une lacune dans la réglementation. Elle peut aussi avoir des implications quant aux engagements à l'égard de l'Union européenne relatifs au traitement des données des DP, car elle brouille les limites strictes de la réglementation sur l'utilisation des données des DP. ASFC, réponse à la demande de renseignements 5.2, 27 septembre 2021, ASFC, PON sur le ciblage des passagers aériens – suivi des mises à jour, 11 août 2021 (NSIRA_202004_012B); ASFC, correspondance avec l'OSSNR, 5 novembre 2021

[36] Les deux catégories sont des termes définis. Voir le *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*, article 1, op. cit., note 31.

36. L'OSSNR a constaté que dans sa méthode de tri automatisée qu'est le CFS, l'utilisation par l'ASFC de l'IPV et des données des DP pour repérer les menaces potentielles et les contraventions à la législation frontalière était conforme aux restrictions légales. Pour sa méthode de tri manuelle, le CLV, l'OSSNR n'a pas pu évaluer les motifs de la sélection par l'ASFC de voyageurs individuels et n'a donc pas été en mesure de vérifier la conformité au paragraphe 107(3) de la *Loi sur les douanes*. Pour les deux méthodes, l'OSSNR n'a pas pu vérifier non plus si toutes les activités de tri étaient conformes aux restrictions réglementaires imposées par le *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers* sur l'utilisation par l'ASFC des données des DP, à savoir que leur utilisation visait à déceler la participation potentielle à des infractions de terrorisme ou à des crimes transnationaux graves. Cela s'expliquait par le manque de précision des documents du programme de CFS et le manque de documents au sujet des motifs des décisions concernant le tri du CLV.

6.1.2.1 Les pratiques de CFS sont-elles conformes aux restrictions légales et réglementaires?

Dans le CFS, tous les scénarios étaient conformes aux restrictions législatives sur l'utilisation de l'IPV et des données des DP, car tous les scénarios ont été élaborés pour l'application ou l'exécution de la législation frontalière de l'ASFC. Cependant, dans plusieurs cas, les documents sur les scénarios n'indiquaient pas précisément pourquoi l'ASFC avait estimé qu'un enjeu d'application de la loi en particulier était lié à une infraction de terrorisme ou à un crime transnational grave. En raison de ce manque de précision, il n'a pas été possible de déterminer si les scénarios respectaient le **Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*.***

37. L'OSSNR a examiné les renseignements contenus dans les modèles de scénario, pour [***Phrase caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle indique le nombre de scénarios qui étaient actifs le 26 mai 2021.***] Les modèles exigent des renseignements sur les dispositions législatives spécifiques à la contravention potentielle que le scénario vise à déceler. De plus, ils exigent une description générale des renseignements associés au scénario, y compris la contravention potentielle.

38. L'utilisation par l'ASFC de l'IPV et des données des DP dans le CFS était conforme à la première couche de restrictions légales, car tous les scénarios visaient à repérer les contraventions à la LIPR, à la *Loi sur les douanes*, au *Tarif des douanes* et à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, ce qui est une utilisation autorisée par le paragraphe 107(3) de la *Loi sur les douanes*. Dans beaucoup de cas, le but du scénario était aussi conforme aux restrictions complémentaires en vertu de la LIPR[37].

39. En ce qui concerne la deuxième couche de restrictions imposée par le *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*, la plupart des scénarios invoquaient des dispositions relatives à des contraventions potentielles qui étaient raisonnablement considérées comme étant liées au

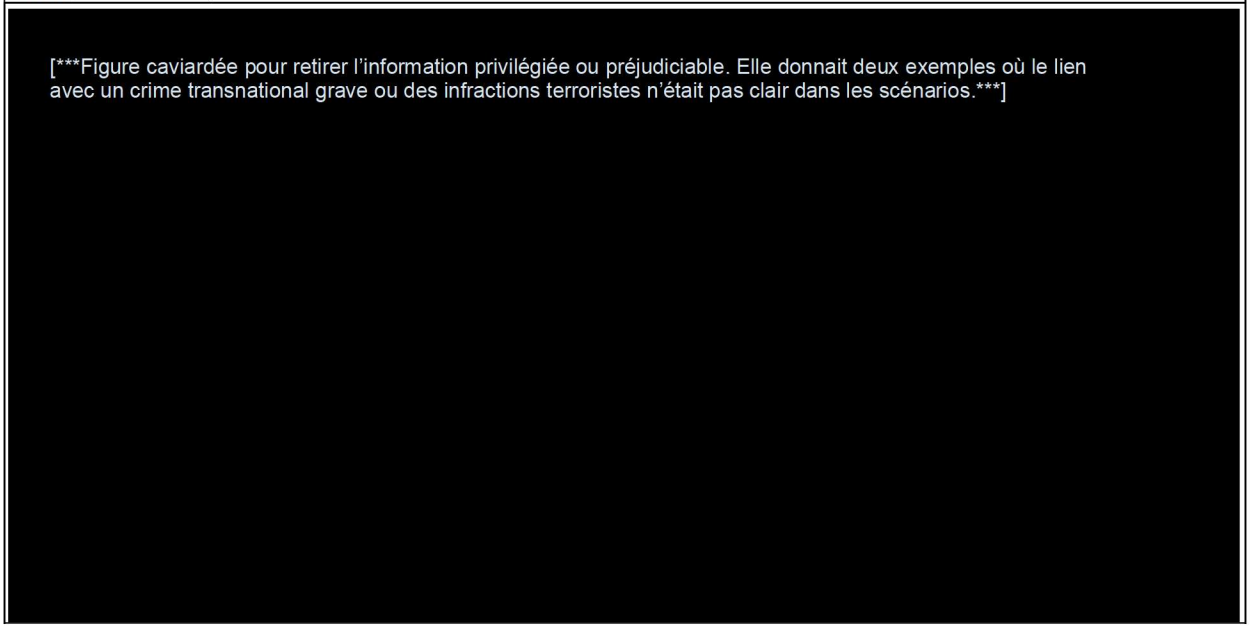
[37] Par exemple, l'introduction clandestine de marchandises au Canada est une infraction au sens de l'article 159 de la *Loi sur les douanes*, mais peut aussi être un motif d'interdiction de territoire pour un ressortissant étranger en vertu de l'alinéa 36(2)d) de la LIPR pour avoir « comm[is] à son entrée au Canada une infraction [au *Code criminel*, à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, à la *Loi sur les armes à feu*, à la *Loi sur les douanes*, à la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* ou à la *Loi sur le cannabis*] ». L'OSSNR a constaté que certains scénarios invoquaient à la fois la *Loi sur les douanes* et la LIPR lorsque la contravention potentielle était liée aux deux lois.

terrorisme ou à des crimes transnationaux graves. Dans plusieurs cas, toutefois, le lien avec le terrorisme ou un crime transnational grave n'était pas clair, pour l'une ou l'autre de ces deux raisons :

- Les scénarios n'indiquaient pas comment la contravention potentielle invoquée pour expliquer le but du scénario était liée à une infraction punissable par une peine d'au moins quatre ans d'emprisonnement, ce qui est l'un des critères dans la définition d'un crime transnational grave. Le lien entre l'enjeu d'application de la loi en cause et un crime transnational grave n'était donc pas clair (cela a été observé dans au moins 28 scénarios). L'inclusion de plus de renseignements sur le lien entre la contravention potentielle et un crime transnational grave ou une infraction de terrorisme clarifierait ce lien.
- Les scénarios invoquaient trois motifs graves distincts d'interdiction de territoire ou plus, par exemple les articles 34, 35, 36 ou 37 de la LIPR, sans fournir plus de détails pour expliquer pourquoi tous les motifs étaient pertinents pour l'enjeu dans le scénario (cela a été observé dans au moins 20 scénarios)[38]. À cause de cela, on ne pouvait pas savoir exactement pourquoi les motifs étaient liés à l'enjeu ou pourquoi le scénario avait trait à une infraction de terrorisme ou à un crime transnational grave. À cet égard, il serait souhaitable d'inclure des renseignements plus précis sur la pertinence des motifs d'interdiction de territoire pour l'enjeu en cause dans un scénario.

40. Des exemples illustratifs sont fournis à la **Figure 5**, et de plus amples renseignements sur l'évaluation de l'OSSNR de la conformité à la *Loi sur les douanes* et du *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers* sont fournis à l'**annexe 8.3**.

Figure 5 – Cas où le lien avec un crime transnational grave ou une infraction de terrorisme n'était pas clair [redacted]



[38] [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle énumérait les scénarios qui invoquaient trois motifs graves distincts d'interdiction de territoire ou plus sans donner plus de détails.***] [redacted] ASFC, liste principale des scénarios, 26 mai 2021 (NSIRA_202004_234).

[39] [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle énumérait les scénarios qui invoquaient trois motifs graves distincts d'interdiction de territoire ou plus sans donner plus de détails.***] [redacted] ASFC, liste principale des scénarios, op. cit. note 38.

[***Figure caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle donnait deux exemples où le lien avec un crime transnational grave ou des infractions terroristes n'était pas clair dans les scénarios.***]

6.1.2.2 Les pratiques de CLV sont-elles conformes aux restrictions légales et réglementaires?

Le manque de documents sur les raisons pour lesquelles les agents ont sélectionné certains vols ou passagers a empêché l'OSSNR de vérifier si les pratiques de tri du CLV étaient conformes aux restrictions sur l'utilisation de la* Loi sur les douanes *et du* Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*. Ce manque de documents a aussi empêché l'ASFC de vérifier en interne si le tri du CLV respectait les restrictions sur l'utilisation.

41. Comme les agents de ciblage comptent sur leur jugement pour trier les passagers avec la méthode de CLV, la tenue de dossiers au sujet des décisions de tri est importante pour être en mesure de vérifier si le tri est conforme aux lois et aux règlements pertinents et adopter des mesures correctives, s'il y a lieu. Bien que le Centre national de ciblage ait une politique sur les carnets de notes qui exige que les agents consignent toute l'information sur leurs activités[41], la politique nationale sur le ciblage et les PON sur le ciblage des passagers aériens ne précisent pas quelles étapes du ciblage des passagers aériens doivent être documentées ou quels renseignements doivent être consignés à chaque étape[42]. De plus, les PON sur le ciblage des passagers aériens, les Lignes directrices sur l'exposé narratif sur la cible et le format des avis de désignation de cible dans les systèmes de l'ASFC n'exigent pas que les agents incluent des renseignements précis sur la contravention potentielle qui a motivé leur décision de désigner une cible[43].

42. L'OSSNR a seulement pu déduire pourquoi un passager a été sélectionné pour une évaluation approfondie lors du CFS d'après les renseignements sur les cibles[44], malgré la valeur explicative limitée de l'analyse des cibles pour comprendre le tri initial. Des cibles ne sont pas désignées pour tous les passagers initialement sélectionnés : seulement 15 pour cent des passagers qui ont été sélectionnés pour une évaluation complète des risques ont été désignés comme des cibles en 2019-2020[45]. De plus, l'enjeu d'application de la loi indiqué dans les avis de désignation de cible peut avoir changé dans les étapes ultérieures du processus de ciblage des passagers aériens et ne reflète plus nécessairement l'enjeu qui a motivé la décision de tri initiale.

---

[40] [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle donnait des exemples de scénarios qui expliquaient le lien entre de multiples motifs graves d'interdiction de territoire.***]

[41] ASFC, politique sur les carnets de notes, Centre national de ciblage, janvier 2017 NSIRA_202004_773), sections 1.4 et 2.2; ASFC, Politique et procédures de ciblage, *Manuel d'exécution des douanes*, partie 3, chapitre 1 (NSIRA_202004_168); ASFC, PON sur le ciblage des passagers aériens, op. cit. note 19; ASFC, réponse à la demande de renseignements 4.1, op. cit. note 23.

[42] ASFC, politique sur le ciblage, op. cit. note 41; ASFC, PON sur le ciblage des passagers aériens, op. cit. note 19; ASFC, réponse à la demande de renseignements 4.1, op. cit. note 23.

[43] ASFC,PON sur le ciblage des passagers aériens, op. cit. note 19; ASFC, réponse à la demande de renseignements 4.1, op. cit. note 23.; ASFC, réponse à la demande de renseignements 5.2, op. cit. note 35.

[44] ASFC, réponse à la demande de renseignements 4.1, op. cit. note 23; ASFC, PON sur le ciblage des passagers aériens, op. cit., note 19.

[45] Selon les rapports générés par le SIPAX de l'ASFC. ASFC, correspondance avec l'OSSNR, 22 mars 2022.

43. L'OSSNR a constaté que toutes les cibles d'un échantillon de 59 cibles désignées à la suite du CFV respectaient la première couche de restrictions sur l'utilisation selon le paragraphe 107(3) de la *Loi sur les douanes*, car cette dernière ou la LIPR était mentionnée dans les détails de la cible. Toutefois, les avis de désignation de cible ne précisaient pas toujours une contravention à ces lois, ce qui rendait difficile de déterminer le lien entre l'intérêt des agents pour les passagers et une infraction de terrorisme ou un crime transnational grave. D'après les autres renseignements descriptifs concernant les comportements ou les facteurs de risque contenus dans les avis de désignation de cible, il était seulement possible de supposer l'enjeu d'application de la loi et de déterminer qu'il s'agissait d'une infraction de terrorisme ou d'un crime transnational grave dans environ la moitié des cas (29 sur 59)[46]. Des exemples illustratifs sont fournis à la **Figure 6**.

Figure 6 – Cas où la contravention potentielle n'était pas claire dans les avis de désignation de cibles [redacted]

[redacted]

[***Figure caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle décrivait deux exemples de cibles pour lesquelles la contravention potentielle n'était pas claire d'après les détails de l'avis de désignation.***]

6.1.2.3 Pourquoi la précision est-elle importante dans la tenue de dossiers?

Elle est importante pour garantir que la contravention potentielle soit claire dans les modèles de scénario et les avis de désignation de cible et que la tenue de dossiers sur les raisons qui motivent le tri du CLV soit effectuée correctement pour que l'on puisse vérifier efficacement si toutes les activités de tri sont conformes aux restrictions législatives et réglementaires.

44. Les fonctions de surveillance actuelles de l'ASFC consistent à examiner les nouveaux scénarios préalablement et parallèlement à leur activation[47] et à examiner les cibles après leur désignation aux

[46] ASFC, réponse à la demande de renseignements 5.2, op. cit. note 35. Les cibles désignées à la suite du CFS posaient moins souvent problème, parce que le scénario était indiqué dans l'avis, ce qui permettait la mise en concordance.
[47] Dans l'élaboration des scénarios, l'unité de Centre national de ciblage responsable des règles, des indicateurs et des scénarios de ciblage évalue les scénarios proposés pour s'assurer qu'ils sont complets, qu'ils ne recoupent pas d'autres scénarios et qu'ils contiennent des éléments pertinents, et procède à une vérification pour s'assurer que les scénarios respectent les exigences législatives et réglementaires applicables à l'IPV et aux DP, ce que l'OSSNR estime être une bonne pratique de surveillance. Voir ASFC, Lignes directrices sur la conception et la gestion de scénarios, page 8, op. cit. note 22.

fins de contrôle de la qualité et de mesure du rendement[48]. Toutefois, les lacunes dans les documents mentionnées ci-dessus empêchent l'ASFC de veiller à ce que toutes ses activités de tri respectent les restrictions législatives et réglementaires. Les mécanismes de surveillance de l'ASFC devraient vérifier si les scénarios et les pratiques de tri du CLV sont justifiés par des questions pertinentes pour l'application ou l'exécution de la législation frontalière de l'ASFC. Lorsque les données des DP sont utilisées, il faudrait aussi vérifier si l'enjeu d'application de la loi constitue ou indique une infraction de terrorisme ou un crime transnational grave. Il serait pratique, à cet égard, que les raisons justifiant les décisions de tri des passagers dans le CFS et le CLV soient consignées avec plus de précision et d'uniformité.

45. De plus, les lignes directrices sur les implications des restrictions législatives et réglementaires pour les activités de ciblage n'étaient pas clairement indiquées dans les politiques, les PON et le matériel de formation du Centre national de ciblage. Ces lignes directrices devraient comprendre des renseignements plus précis sur ce qui suit :
    - Quels enjeux concernant l'entrée et le séjour dans la LIPR ou autres contraventions à la législation frontalière de l'ASFC correspondent ou sont liés à un crime transnational grave ou à une infraction de terrorisme, et pourquoi?
    - Comment documenter les décisions de tri de manière cohérente pour pouvoir vérifier en interne et à l'externe si les activités de ciblage sont conformes à ces restrictions législatives et réglementaires?

46. Par exemple, le Cadre de gouvernance de ciblage basé sur des scénarios comprenait des exemples utiles de catégories de risques qui indiquaient les dispositions législatives connexes[49]. Bien que les exemples concordent avec les définitions de crime transnational grave et d'infraction de terrorisme du *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*, aucune explication ne lie les exemples au Règlement. Il n'existe pas de lignes directrices équivalentes pour le CLV.

47. Il est aussi important d'indiquer clairement l'enjeu d'application de la loi potentiel pour vérifier les indicateurs créés à partir de l'IPV et des données des DP qui servent au tri des passagers se rapportent à l'enjeu et en sont prédictifs de manière fiable. Cela est important pour démontrer que les pratiques de tri sont raisonnables et non discriminatoires (voir la section 6.3).

Conclusion 1 – L'utilisation par l'ASFC de l'IPV et des données des DP dans le CFS était conforme au paragraphe 107(3) de la *Loi sur les douanes*.

Conclusion 2 – L'ASFC ne documente pas ses pratiques de tri d'une manière qui permet de vérifier efficacement si toutes les décisions de tri respectent les restrictions législatives et réglementaires.

Recommandation 1 – L'OSSNR recommande que l'ASFC documente ses pratiques de tri d'une manière qui permet de vérifier efficacement si toutes les décisions de tri respectent les restrictions législatives et réglementaires.

[48] Les superviseurs du ciblage sont responsables de ces fonctions. ASFC, PON sur le ciblage des passagers aériens, op. cit., note 19.
[49] ASFC, Cadre de gouvernance de ciblage basé sur des scénarios, page 8, op. cit. note 18.

6.2 Conformité de l'ASFC aux obligations concernant la non-discrimination

6.2.1 Obligations de l'ASFC concernant la non-discrimination, et leur importance

48. La LCDP et la *Charte* établissent toutes deux des obligations concernant la non-discrimination. Les critères pour déterminer s'il y a eu discrimination sont similaires en soi, mais on trouve des différences dans leur approche et leur terminologie, comme il est illustré à la **figure 7**[50]. L'analyse, avec les deux instruments, commence par une recherche de faits pour déterminer si les voyageurs sont différenciés en fonction de motifs de distinction illicite[51]. Si c'est le cas, on détermine ensuite si cela a une incidence négative sur un voyageur ou renforce, perpétue ou accentue un désavantage. Dans l'affirmative, l'analyse effectuée aux termes de la LCDP examine s'il existe une justification de bonne foi pour la différenciation négative[52]. L'analyse correspondante réalisée en vertu de la Charte examine si la limitation des droits à l'égalité des voyageurs est manifestement justifiée dans une société libre et démocratique[53].

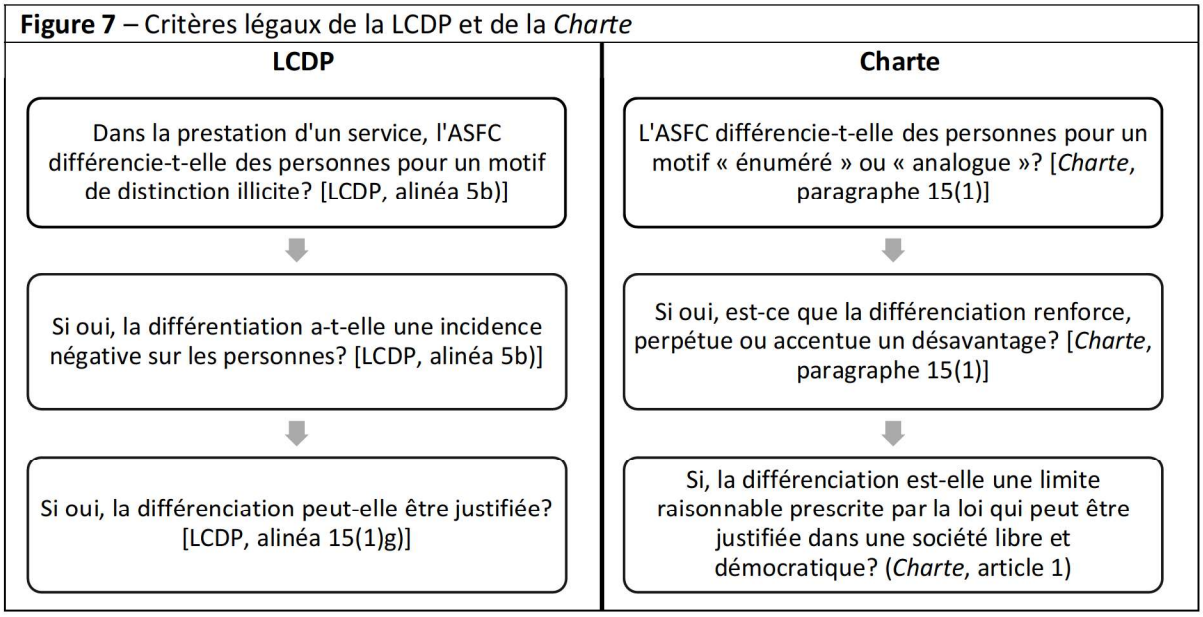
[50] Voir, par exemple, *Dickason c. Université de l'Alberta*, [1992] 2 RCS 1103 (« Il y a une grande interaction entre la *Charte* et les lois provinciales sur les droits de la personne, en raison de la similarité des objets qu'elles visent et des garanties particulières qu'elles prévoient »).

[51] Les motifs reconnus dans la LCDP et la *Charte* se ressemblent et sont principalement constitués de caractéristiques personnelles qui sont immuables ou considérées comme immuables, contrairement à des caractéristiques qui ont trait au mérite, aux capacités ou au comportement personnels. Tant la LCDP que la *Charte* reconnaissent la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression de genre, l'état matrimonial et la déficience comme des motifs protégés. Le paragraphe 3(1) décrit ces motifs pour les fins de la LCDP. La *Charte* reconnaît à la fois les motifs énumérés au paragraphe 15(1) de la *Charte* et les motifs « analogues » reconnus dans la jurisprudence. Voir, par exemple, *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 RCS 143, et *Miron c. Trudel*, [1995] 2 RCS 418, au paragraphe 68.

[52] L'alinéa 15(1)g) de la LCDP stipule que la différenciation pour un motif de distinction illicite ne constitue pas un acte discriminatoire, s'il a un motif justifiable de le faire. Afin d'établir une justification, les fournisseurs de services doivent démontrer que la différenciation est rationnellement rattachée à leur objectif, qu'elle a été faite de bonne foi et qu'elle est raisonnablement nécessaire pour accomplir leur objectif, en ce sens qu'elle ne peut pas être éliminée ou réduite sans imposer une contrainte excessive. Cette contrainte peut revêtir la forme d'une impossibilité, d'un risque grave ou d'un coût exorbitant et doit être évaluée aux termes de la LCDP, du point de vue de la santé, de la sécurité et des coûts. L'OSSNR est d'accord pour que ces considérations comprennent la sécurité nationale et la sécurité publique. Voir tout particulièrement l'alinéa 15(1)g) et le paragraphe 15(2) de la LCDP; *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 RCS 868 [*Grismer*], aux paragraphes 20 et 32; et *Hoang c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 63, au paragraphe 34.

[53] La question de savoir si les limites imposées par le ciblage des passagers aériens sur les droits à l'égalité peuvent être justifiées comme des limites raisonnables est discutée à la section 6.2.2.4.

Figure 7 – Critères légaux de la LCDP et de la *Charte*



6.2.2 Constatations de l'OSSNR

49. Le tri, dans le ciblage des passagers aériens, repose sur de multiples indicateurs qui sont créés à partir de l'IPV et des données des DP et dont certains sont des motifs protégés ou y sont étroitement liés. Les résultats du ciblage des passagers aériens, à savoir l'incidence sur les voyageurs, peuvent être jugés négatifs et peuvent renforcer, perpétuer ou accentuer des désavantages. Cela occasionne à première vue une discrimination[54]. Bien que ces limites sur les droits à l'égalité des voyageurs puissent être justifiables, des lacunes dans les documents du programme de l'ASFC ont empêché celle-ci de démontrer, dans plusieurs cas, que la différenciation négative était justifiée. Le personnel de l'ASFC a accès à un grand volume de renseignements, mais ils ne sont pas compilés et consignés d'une manière qui montre invariablement pourquoi certains indicateurs utilisés pour trier les passagers sont liés à une menace ou à une contravention potentielle, et ils ne montraient pas toujours que ces indicateurs étaient actuels et fiables. Ce manque de précision et de justification dans les documents s'apparente à celui souligné précédemment au sujet de la conformité de l'ASFC aux restrictions législatives et réglementaires.

50. De plus amples renseignements sur la nature de la différenciation dans les pratiques de tri du ciblage des passagers aériens et leur incidence sur les personnes seraient requis pour déterminer de façon concluante si les pratiques de tri sont discriminatoires. Toutefois, les risques de discrimination sont apparemment suffisants pour justifier que l'on s'y attarde de près. Dans cet examen, l'OSSNR recommandera des mesures qui pourraient aider l'ASFC à évaluer et à atténuer ces risques.

[54] Par discrimination « à première vue », on entend que les composantes essentielles de la discrimination sont établies, c'est-à-dire qu'une différenciation est faite pour un motif de distinction illicite, avec une incidence négative sur des personnes. Autrement dit, cela complète la première partie de l'analyse en vertu de la *Charte* et de la LCDP. Le fardeau incombe alors à l'ASFC d'établir que la différenciation est justifiée (LCDP) ou que la discrimination constitue une limite raisonnable aux droits à l'égalité des personnes (*Charte*).

6.2.2.1 L'ASFC fait-elle une différenciation sur la base de motifs protégés?

Certains des indicateurs utilisés pour trier les passagers correspondent ou s'apparentent de près à des motifs protégés. L'OSSNR a observé des cas où des passagers semblent avoir été différenciés en fonction de motifs protégés.

51. L'OSSNR a examiné tous les scénarios qui étaient actifs le 26 mai 2021 et un échantillon de cibles pour déterminer si les pratiques de tri de l'ASFC sont fondées sur des motifs de distinction illicite[55] comme l'âge, le sexe ou l'origine nationale ou ethnique. Dans le rapport, il appelle ces motifs des « motifs protégés ». L'évaluation a examiné :
    - le lien entre les indicateurs utilisés pour trier les passagers et les motifs protégés;
    - l'importance des indicateurs dans le tri et la façon dont les indicateurs individuels sont pondérés les uns par rapport aux autres;
    - si des indicateurs ont créé des distinctions entre des personnes ou des catégories de personnes, sur la base de motifs protégés, en tant que tels ou par leurs effets cumulatifs[56].

52. L'OSSNR a constaté que l'ASFC trie les passagers en fonction d'une combinaison d'indicateurs qui sont créés à partir de l'IPV et des données des DP. Ce tri recourt souvent à des indicateurs qui correspondent ou s'apparentent de près à des motifs protégés. Des exemples de ces indicateurs sont fournis à la **figure 8**[57], et de plus amples renseignements sur la façon dont l'ASFC utilise ces indicateurs sont fournis à l'**annexe 8.4**.

[55] Pour que quelque chose soit « basé sur » un motif protégé, il est suffisant de démontrer, pour l'application de la Charte, qu'« une loi a un effet disproportionné sur les membres d'un groupe protégé » (*Fraser c. Canada [Procureur général]*, 2020 CSC 28, au paragraphe 70). Selon la LCDP, il peut y avoir discrimination lorsque « la caractéristique protégée a constitué un facteur dans la manifestation de l'effet préjudiciable » (*Moore c. Colombie-Britannique [Éducation]*, 2012, CSC 61, au paragraphe 33).

[56] Remarque : Il peut y avoir discrimination même si la distinction n'englobe pas tous les membres d'un groupe protégé : « les pratiques "partiellement discriminatoires" ne sont pas moins discriminatoires que celles qui défavorisent tous les membres d'un groupe protégé » (*Fraser*, op. cit. note 55, paragraphe 72).

[57] *Règlement sur les renseignements relatifs aux passagers (douanes)*, article 5 et annexe; *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, article 269 et annexe 3, op. cit. note 15.

Figure 8 – IPV et données des DP liées à des motifs protégés	
Correspondent à des motifs protégés	**Peuvent s'apparenter de près à des motifs protégés**[58]
Origine nationale ou ethnique	
• Citoyenneté ou nationalité[59]	• Nom du pays qui a délivré le passeport ou le document de voyage • Pays/villes sur l'itinéraire de voyage • Numéros de téléphone ou adresses des personnes-ressources • Renseignements sur l'agence de voyages (code IATA, numéro de téléphone)
Sexe	
• Genre	• S. O.
Âge	
• Date de naissance	• S. O.

53. Même si l'ASFC a pris certaines mesures pour limiter la possibilité que des décisions de tri soient basées principalement sur des motifs protégés, l'OSSNR a observé que ces mesures n'atténuaient pas toujours adéquatement ce risque. Plus particulièrement :

    - [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle énumère des exemples de scénarios qui utilisaient des éléments uniques.***][60], l'OSSNR a observé des cas où les scénarios reposaient encore sur des indicateurs étroitement liés à des motifs protégés[61]. Il en était ainsi parce que les indicateurs comportementaux étaient souvent utilisés d'une façon qui les rendait semblables à un motif protégé (principalement l'origine nationale) ou parce que les paramètres des indicateurs comportementaux étaient très généraux

[58] Bien que les éléments de données de l'IPV et les données des DP, dont le pays qui a délivré le document de voyage, le pays ou la ville sur l'itinéraire, les numéros de téléphone des personnes-ressources et les renseignements sur l'agence de voyages sont moins immuables, ces indicateurs peuvent être liés de près à l'origine nationale dans certains contextes. Les documents de voyage délivrés par un certain pays (p. ex. les passeports) concordent souvent avec l'origine nationale, car ils ne peuvent être délivrés qu'aux voyageurs qui sont citoyens de ce pays. Un voyage au départ de certains pays peut être corrélé avec la citoyenneté, surtout dans des circonstances où des restrictions de voyage sont imposées ou lorsque le pays n'est pas une grande destination touristique. Les numéros de téléphone, les adresses et les codes d'agence de voyages comprennent des identificateurs qui sont situés géographiquement et qui peuvent servir à identifier des voyageurs qui résident dans certains pays.

[59] Bien que la citoyenneté puisse changer, elle et étroitement liée à l'origine nationale ou ethnique. Elle peut aussi être associée de près à d'autres motifs de distinction illicite, dont la race, la couleur et la religion, selon la composition démographique d'un pays. Cependant, ces corrélations ne peuvent pas être établies uniquement en se fondant sur l'IPV ou les données des DP et n'ont donc pas été prises en compte dans l'examen.

[60] [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle énumère des exemples de scénarios qui utilisaient des éléments uniques.***] ASFC, Ciblage des voyageurs aériens, Module 3 : Processus de ciblage des passagers aériens, Guide du participant avec notes de l'animateur, non daté (NSIRA_202004_167.3). ASFC, liste principale des scénarios, op. cit. note 38.

[61] Ces observations s'appliquent aussi à l'utilisation par l'ASFC de certains indicateurs créés à partir de l'IPV et des données des DP dans le CLV. En raison des lacunes dans la documentation du programme de l'ASFC signalées précédemment, il n'a pas été possible de déterminer, d'après les renseignements contenus dans les avis de désignation de cible, comment les différents indicateurs ont été pris en compte dans les décisions de tri initiales, et l'importance des indicateurs associés à des motifs protégés dans ces décisions.

(p. ex. des passeports comme document de voyage) et ne restreignaient pas assez l'éventail de passagers englobés dans le scénario[62]. Des exemples sont fournis à la **Figure 9**.

- Dans le CFS, le tri visant à repérer les contraventions potentielles relatives à la sécurité nationale était centré de manière disproportionnée sur un certain profil de passagers : [***Phrase caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle décrivait une combinaison de caractéristiques des voyageurs associées à des motifs protégés.***][63]. Malgré le fait que les scénarios individuels examinaient une variété d'autres indicateurs qui étaient différents d'un scénario à l'autre et qui semblaient spécifiques à un ensemble unique de caractéristiques personnelles et de tendances comportementales pour chaque risque pour la sécurité nationale, l'effet global des scénarios a créé une différenciation principalement axée sur ce profil particulier[64].

---

62 [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle donne des exemples d'indicateurs dont les paramètres étaient vastes et ne limitaient pas l'étendue des passagers ciblés par le scénario.***]

63 [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle indique le nombre et le pourcentage de scénarios qui ciblaient des voyageurs en fonction de certains indicateurs associés à des motifs protégés.***]

. Cela est conforme à la propre analyse de l'ASFC de ses scénarios. ASFC, Projet d'analyse en matière de sécurité nationale, phases 1, 2, 3 et 4 (NSIRA_202004_176a; NSIRA_202004_676b; NSIRA_202004_783; NSIRA_202004_784).

64 [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle présente des cas où les scénarios semblaient individuellement spécifiques, mais produisaient ensemble un effet de différenciation largement concentré sur ce profil en particulier.***]

Lorsqu'on examine les scénarios individuellement, cet effet cumulatif n'est pas apparent et on ne peut pas se faire une bonne idée de la proportionnalité des activités de ciblage dans leur ensemble.

Figure 9 – Cas où les indicateurs comportementaux correspondaient à des motifs protégés ou ne restreignaient pas la portée [redacted]

[***Figure caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle décrit deux exemples de scénarios dans lesquels les indicateurs comportementaux ont été utilisés d'une manière qui s'apparente étroitement à un motif protégé, ou les paramètres des indicateurs comportementaux étaient très vastes et ne limitaient pas significativement l'étendue des passagers ciblés par le scénario.***]

54. Puisque les pratiques de tri de l'ASFC sont fondées sur des motifs protégés et, dans certains cas, ont entraîné une différenciation fondée sur des motifs protégés, l'OSSNR a examiné les effets que cette différenciation peut produire.

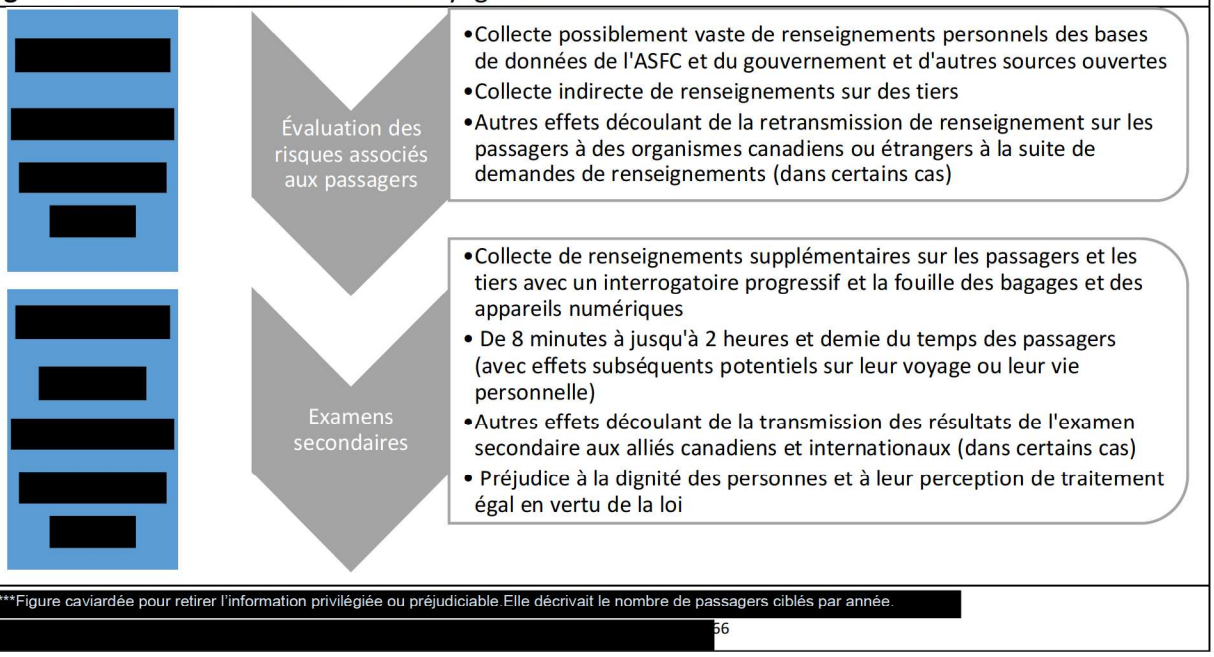
6.2.2.2 La différenciation a-t-elle des effets négatifs capables de renforcer, de perpétuer ou d'accentuer un désavantage?

La différenciation dans le tri des passagers entraîne plusieurs types d'effets potentiels pour les passagers qui sont sélectionnés pour une évaluation approfondie. Ces effets sont négatifs et susceptibles de renforcer, de perpétuer ou d'accentuer des désavantages.

55. L'OSSNR a examiné les genres d'effets que le ciblage des passagers aériens a sur les passagers qui sont sélectionnés pour une évaluation approfondie au tri initial. Ces effets sont illustrés à la **Figure 10**. La sélection pour une évaluation approfondie peut avoir des effets importants sur l'emploi du temps, la vie privée et l'égalité du traitement des passagers, surtout que ces effets s'accumulent durant le processus de contrôle ou lorsque les mêmes voyageurs les subissent à répétition.

[65] ASFC, liste principale des scénarios, op. cit. note 38.

Figure 10 – Effets du tri initial sur les voyageurs



56. Ces effets peuvent être négatifs et raisonnablement réputés pouvoir renforcer, perpétuer ou accentuer un désavantage, particulièrement de possibles désavantages systémiques ou historiques[67]. Cependant, les données désagrégées sur l'identité ethnoculturelle, l'identité de genre ou autre identité de groupe des passagers touchés et leur place dans la société canadienne exigeraient un examen complet des effets du ciblage des passagers aériens sur les groupes touchés[68].

57. Un risque de discrimination à première vue est établi lorsque ces effets négatifs touchent des personnes sur la base de motifs protégés[69]. Ces effets négatifs sur des groupes protégés ne constituent pas une discrimination en vertu de la LCDP si l'ASFC peut démontrer que la différenciation est justifiée de bonne foi, et seront permis en vertu de la *Charte* si l'ASFC peut établir que la différenciation correspond à une limitation raisonnable des droits à l'égalité des voyageurs[70].

6.2.2.3 L'ASFC a-t-elle une justification adéquate pour la différenciation qui produit des effets négatifs?

Bien que le personnel de l'ASFC ait accès à un grand volume de renseignements pour ses activités de tri, les lacunes dans la tenue de dossiers, dans la synthèse cohérente de ces renseignements et dans la collecte de données ont empêché l'ASFC, dans plusieurs cas de démontrer que son utilisation des indicateurs qu'elle crée à partir de l'IPV et des données des DP est adéquatement justifiée.

[66] Selon les rapports générés par le SIPAX de l'ASFC. ASFC, correspondance avec l'OSSNR, 22 mars 2022; ASFC, Rapport sur le rendement des scénarios de 2019-2020 (NSIRA_202004_785); ASFC, Rapport de CFS et de CLV, 2019-2020 (NSIRA_202004_115 mis à jour).
[67] *Fraser*, op. cit. note 55, aux paragraphes 76 à 78.
[68] *Fraser*, op. cit. note 55, aux paragraphes 60 à 67.
[69] Voir *Moore*, au paragraphe 33; *Fraser*, op. cit. note 55, aux paragraphes 69 à 75.
[70] LCDP, alinéa 15(1)g) et 15(2); *Charte*, article 1 et paragraphe 15(1).

58. L'OSSNR a examiné comment l'ASFC a utilisé les renseignements en soutien à ses activités de tri en étudiant un échantillon de 12 scénarios[71] et de 59 cibles désignées à la suite du tri manuel dans le CLV. Il a aussi examiné les données sur le rendement des scénarios sélectionnés. Dans l'examen des documents justificatifs fournis pour chaque scénario et démontrant une justification adéquate pour les indicateurs créés à partir de l'IPV et des données des DP, l'OSSNR a tenu compte de plusieurs facteurs[72] :
    - si les renseignements étaient objectifs et empiriques;
    - si les renseignements étaient crédibles et fiables, du point de vue de leur source et leur valeur justificative;
    - si les renseignements étaient actuels[73];
    - si les renseignements montraient un lien clair entre les indicateurs et l'enjeu d'application de la loi[74];
    - si les indicateurs étaient spécifiquement liés à l'enjeu d'application de la loi ou étaient généraux;
    - si les indicateurs étaient fondés sur un échantillon d'une taille représentative[75];
    - si le recours aux indicateurs en particulier pour trier les passagers a été efficace dans le passé pour repérer des contraventions potentielles (c.-à-d. si les résultats empiriques appuyaient le recours aux indicateurs).

Dans le CFS, 11 des 12 scénarios de l'échantillon examiné ne fournissaient pas une justification adéquate des indicateurs de tri, en partie à cause des lacunes dans les documents à l'appui des scénarios.

59. Un résumé de l'évaluation de l'OSSNR en fonction de chaque critère d'évaluation est présenté à la **Figure 11**, et des exemples sont donnés ci-dessous.

---

[71] [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle énumère les 12 scénarios qui ont été examinés comme études de cas.***] L'ASFC a sélectionné les trois premiers scénarios, et l'OSSNR a sélectionné les scénarios restants pour obtenir un échantillon diversifié. Voir ASFC, réponse à la demande de renseignements 1.0, op. cit. note 18; ASFC, réponse à la demande de renseignements 5.1, 26 août 2021

[72] L'OSSNR a évalué globalement les documents justificatifs de chaque scénario par rapport aux critères, au lieu de les évaluer comme des éléments de renseignement individuels. Aucun critère individuel n'est suffisant à lui seul pour démontrer une justification adéquate. En revanche, il n'est pas nécessaire de répondre à tous les critères pour démontrer une justification adéquate. Les critères ont aidé à évaluer dans quelle mesure les documents à l'appui démontraient une justification adéquate.

[73] Il n'y a pas de seuil établi pour déterminer si et quand des renseignements deviennent désuets; tout seuil dépendrait du contexte. Étant donné que les habitudes de voyage peuvent évoluer constamment et que l'ASFC peut utiliser deux années de données masquées sur les passagers pour tester les scénarios, l'OSSNR a décidé que les renseignements qui dataient de plus de trois ans pouvaient commencer à être désuets. Puisque l'ASFC supprime les renseignements qui ont plus de cinq ans, conformément à sa politique de tenue de dossiers, l'OSSNR a décidé que les renseignements qui remontaient à plus de cinq ans étaient désuets.

[74] Comme la justification d'un indicateur peut éclairer la justification d'un autre indicateur, il est important d'examiner les motifs des décisions ou des pratiques de tri dans leur entièreté. Lorsque le tri comprend des indicateurs liés à un motif protégé, une justification devrait être fournie pour chaque indicateur dans le scénario, que l'indicateur soit lié à une caractéristique personnelle ou à un comportement individuel.

[75] Il n'y a pas de seuil établi pour déterminer ce qu'est un échantillon d'une taille représentative. L'OSSNR a déterminé qu'un échantillon de moins de 10 éléments serait raisonnablement considéré comme trop petit pour être représentatif, alors qu'un échantillon de plus de 300 éléments serait raisonnablement considéré comme représentatif. Comme les documents du programme de l'ASFC dépendent d'une taille d'échantillon qui se situe entre ces deux seuils, l'OSSNR ne définit pas de seuils intermédiaires.

Figure 11 – Résumé de l'évaluation de l'OSSNR des documents à l'appui des scénarios

[redacted] N° de scénario	Sont-ils objectifs, empiriques, crédibles et fiables?	Sont-ils récents et à jour?	Établissent-ils un lien avec la menace ou l'enjeu d'application de la loi dans le scénario?	Expliquent-ils le recours aux indicateurs?	Sont-ils basés sur un échantillon représentatif de résultats d'application de la loi?	Sont-ils basés sur une contravention confirmée?
[redacted]	Oui	2020	Suffisamment	Partiellement	Non	Non
	Oui	2018	Suffisamment	Partiellement	Non	Oui
	Oui	2020	Suffisamment	Partiellement	Non	Oui
	Non	2013	Pas clair	Partiellement	Non	Non
	Non	2015	Insuffisamment	Pas du tout	Non	Non
	Oui	2016	Suffisamment	Partiellement	Non	Oui
	Oui	2020	Pas clair	Pas du tout	Non	Non
	Pas clair	2014	Suffisamment	Pas du tout	Non	Non
	Oui	2019	Suffisamment	Partiellement	Non	Oui
	Oui	2018	Suffisamment	Partiellement	Non	Oui
	Oui	2020	Suffisamment	Partiellement	Non	Oui
	Oui	2020	Suffisamment	Oui	Oui	Oui
Total	**9/12**	**5/12**	**8/12**	**1/12**	**1/12**	**7/12**

60. La plupart des documents à l'appui de l'échantillon de scénarios étaient basés sur des renseignements empiriques concernant les mesures d'application de la loi ou sur d'autres produits de renseignement élaborés par l'ASFC ou ses partenaires et tirés de sources empiriques clairement identifiées. L'OSSNR a déterminé que ces produits étaient des sources objectives et fiables. Toutefois, l'OSSNR a relevé trois cas où la base des renseignements n'était pas claire, et donc leur objectivité et leur crédibilité difficiles à déterminer[76].

61. En raison d'un manque de cohérence dans la tenue des documents à l'appui des scénarios, il a été encore plus difficile de vérifier si les scénarios étaient fondés sur des renseignements fiables et actuels, car quatre des scénarios examinés reposaient sur des renseignements qui dataient de plus de cinq ans, et l'ASFC n'a pas pu localiser au moins un des documents désignés comme des documents à l'appui pour neuf des scénarios. Il est approprié de supprimer les vieux renseignements s'ils sont remplacés par de plus récents, mais s'ils ne sont pas remplacés, l'ASFC risque d'avoir de la difficulté à justifier la base des scénarios.

62. Dans 3 des 12 scénarios examinés, on ne voyait pas clairement le lien entre les documents à l'appui et la contravention potentielle indiquée dans le scénario, ce qui empêchait de procéder à une analyse plus poussée pour établir le lien entre les indicateurs créés à partir de l'IPV et des données des DP et l'enjeu d'application de la loi. Dans 11 des 12 scénarios, comme les documents à l'appui ne mentionnaient pas un ou plusieurs des indicateurs dans le scénario, les motifs du recours à ces

[76] [redacted] De plus, l'ASFC a réalisé une analyse des voyages pour le scénario (que l'OSSNR a considéré comme étant empirique), mais on ne savait pas clairement comment l'analyse avait orienté le scénario.

indicateurs n'étaient pas clairs. Un certain nombre des indicateurs non justifiés dans ces scénarios étaient associés de près à des motifs protégés. Deux exemples sont fournis à la **Figure 12**.

Figure 12 – Exemples de lacunes dans les documents à l'appui des scénarios [redacted]

[***Figure caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle décrit les problèmes observés dans les documents à l'appui des scénarios, comme exemples. Ces problèmes avaient trait à la fiabilité des affirmations spéculatives faites dans un article d'opinion utilisé comme document à l'appui pour un scénario et qui ne constituait pas une base claire pour recourir aux indicateurs dans le scénario, et à un manque de renseignements concernant un ou plusieurs des indicateurs dans l'autre scénario.***]

63. Dans 11 des 12 scénarios, les documents à l'appui ne contenaient pas assez de renseignements pour déterminer si les indicateurs dans les scénarios étaient basés sur un échantillon représentatif de passagers. À cause de cela, il a été impossible de vérifier si les indicateurs dans le scénario reflétaient un schème ou une tendance dans les caractéristiques des voyageurs plutôt qu'un cas unique ou quelques cas. L'obtention d'indicateurs à partir d'un trop petit échantillon crée aussi un risque que les indicateurs ne soient pas fiablement associés à une contravention potentielle, mais simplement à des personnes désignées qui ont déjà fait l'objet de mesures d'application de la loi dans le passé. Un trop petit échantillon peut aussi occasionner des préjugés et un biais de confirmation à l'égard de stéréotypes concernant le comportement ou les caractéristiques personnelles des voyageurs.

64. Le manque de renseignements, dans 11 des 12 scénarios, sur la probabilité et l'incidence du risque posé par l'enjeu d'application de la loi a aussi empêché de déterminer dans quelle mesure les

[77] [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle cite la source des documents à l'appui pour un scénario.***] [redacted]

[78] [redacted]

[***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle donne plus de détails sur le lien entre les documents à l'appui et les indicateurs dans deux scénarios, et cite la source des renseignements.***] [redacted]

[79] Voir la note 73 ci-dessus.

indicateurs et les paramètres étaient, individuellement ou collectivement, uniques à l'enjeu d'application de la loi. De plus, dans 4 des 12 scénarios, les documents à l'appui ne comprenaient pas de renseignements pour confirmer que les indicateurs et les paramètres du scénario avaient été associés à une contravention confirmée à la législation frontalière de l'ASFC ou si l'association entre les indicateurs et l'enjeu d'application de la loi était simplement hypothétique. Alors que les renseignements fiables peuvent aussi fournir une base empirique pour le tri des passagers afin d'orienter l'élaboration des scénarios, les renseignements indiquant si les scénarios ont permis de confirmer des contraventions à la législation frontalière de l'ASFC peuvent être intégrés dans les documents à l'appui des scénarios au fil du temps. Cette question est examinée plus en détail en relation avec les données sur le rendement ci-dessous.

65. Seulement 1 des 12 scénarios dans l'échantillon contenait suffisamment de renseignements pour se faire une idée de l'enjeu d'application de la loi, pour comprendre pourquoi les indicateurs particuliers ont été utilisés dans le scénario en relation avec l'enjeu d'application de la loi, et pour établir que les indicateurs étaient fondés sur un schème clair d'association avec un grand nombre de contraventions confirmées et reflétaient une portée appropriée. Les détails de ce scénario et les raisons expliquant en quoi les documents à l'appui corroboraient le scénario sont fournis à la **Figure 13**.

Figure 13 – Exemple de scénario bien justifié [redacted]

[***Figure caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle explique en quoi les documents à l'appui fournis pour le scénario L reposaient sur des renseignements empiriques crédibles qui ont aidé à établir l'enjeu d 'application de la loi, ont donné une idée de la prévalence de l'enjeu et de l'ampleur du problème et de la pertinence de le régler relativement au mandat de l'ASFC, ont établi une corrélation entre les indicateurs spécifiques dans le scénario et les contraventions confirmées en fonction d'un échantillon d'une taille appréciable et ont démontré que les paramètres de chaque indicateur étaient bien définis.***]

80 [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle cite la source des documents à l'appui pour un scénario.***] [redacted]

81 [***Figure caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle explique en quoi les documents à l'appui fournis pour un scénario reposaient sur des renseignements empiriques crédibles qui ont aidé à établir l'enjeu d'application de la loi, ont donné une idée de la prévalence de l'enjeu et de l'ampleur du problème et de la pertinence de le régler relativement au mandat de l'ASFC, ont établi une corrélation entre les indicateurs spécifiques dans le scénario et les contraventions confirmées en fonction d'un échantillon d'une taille appréciable et ont démontré que les paramètres de chaque indicateur étaient bien définis.***] [redacted]

66. Le personnel de l'ASFC a accès à un grand volume de renseignements pour orienter ses activités de tri, mais dans tous les scénarios sauf un, les renseignements et les autres connaissances analytiques n'ont pas été regroupés de manière cohérente pour démontrer que la base du tri était justifiée dans ces cas en particulier. L'ASFC a fait savoir qu'elle a l'intention de préparer des produits de renseignement normalisés qui regrouperaient de manière cohérente ces renseignements pour soutenir l'élaboration de nouveaux scénarios[82]. La création de produits de ce genre pour tous les scénarios actifs contribuerait à garantir que toute différenciation résultant des décisions de tri dans le ciblage des passagers aériens est dûment justifiée. Cette question est examinée plus en détail en relation avec les pratiques de surveillance ci-dessous.

Dans le CLV, les documents étaient insuffisants pour expliquer pourquoi certains indicateurs étaient considérés comme des facteurs de risque valides dans le contexte d'un enjeu d'application de la loi en particulier.

67. Les agents de ciblage ont accès à un grand volume de renseignements au moment de trier les passagers dans le CLV, mais ces sources ne sont pas nécessairement documentées dans le processus de prise de décisions relatives au tri. Les stratégies de CLV ne sont pas codifiées[83], et les décisions de tri ne sont pas uniformément documentées. Cela signifie que les sources et les considérations qui ont éclairé les décisions de tri individuelles n'étaient pas toujours apparentes dans les documents du programme que l'OSSNR a examinés.

68. Outre la valeur limitée de l'analyse des cibles pour comprendre les décisions de tri initiales[84], la rareté des renseignements contenus dans l'échantillon de 59 avis de désignation de cible émis à la suite du CLV a encore plus limité l'évaluation de l'OSSNR. La plupart des avis comprenaient des renseignements spécifiques à chaque passager obtenus au moyen d'une évaluation des risques associés aux passagers, ce qui justifiait raisonnablement la désignation de la cible. Toutefois, ces renseignements auraient été obtenus après les décisions de tri initiales. Les avis de désignation de cible expliquaient brièvement pourquoi certains éléments de l'IPV et des données des DP étaient considérés comme des facteurs de risque, donnant à entendre que la décision de tri de l'agent de ciblage avait possiblement été fondée sur des renseignements[85]. Cependant, on ne voyait souvent pas clairement pourquoi les données sur les passagers désignées comme des facteurs de risque dans l'avis de désignation de cible indiquaient une menace ou une contravention potentielle à la législation frontalière de l'ASFC. L'évaluation du lien entre les données sur les passagers désignées comme des facteurs de risque dans un avis de désignation de cible et la contravention potentielle était encore

[82] ASFC, réponse à la demande de renseignements 4.1, page 4 op. cit. note 23.
[83] ASFC, réponse à la demande de renseignements 4.1, page 4 op. cit. note 23.
[84] Comme il a été discuté à la section 6.1, l'analyse des cibles a une valeur explicative limitée pour comprendre les décisions de tri initiales dans le CLV, parce que les cibles ne représentent que 15 pour cent des passagers dont l'IPV et les données des DP étaient toujours considérés comme des facteurs de risque après l'évaluation des risques associés aux passagers. Lorsque les risques étaient « écartés » dans le processus d'évaluation des risques associés aux passagers, les raisons pour lesquelles les passagers avaient été sélectionnés n'étaient pas indiquées, et aucun avis de désignation de cible n'était émis. Les renseignements fournis dans l'avis ne reflètent pas nécessairement les raisons initiales de la sélection des passagers pour une évaluation approfondie.
[85] [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle donne des exemples de cibles qui montrent que la décision de tri peut avoir été guidée par des renseignements.***]

plus compliquée quand l'enjeu d'application de la loi était aussi flou. Les exemples donnés à la **Figure 14** illustrent cette difficulté.

Figure 14 – Importance de la justification des indicateurs utilisés dans le ciblage [redacted]

[***Figure caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle revient aux exemples de cibles discutées dans la figure 6, où l'ambiguïté entourant l'enjeu d'application de la loi compliquait l'évaluation du lien entre les données sur les passagers invoquées comme facteurs de risque dans l'avis de désignation de cible et l'enjeu d'application de la loi.***]

Les données sur le rendement de l'échantillon de scénarios montrent que les indicateurs créés à partir de l'IPV et des données des DP pour le tri des passagers ne sont pas toujours corrélés avec l'enjeu d'application de la loi en question.

69. L'ASFC devrait être en mesure de démontrer dès le départ que les renseignements justifient l'utilisation des indicateurs créés à partir de l'IPV et des données des DP pour procéder au tri des passagers en fonction de contraventions potentielles, surtout lorsque ces indicateurs sont associés à des motifs protégés. Cependant, les résultats des examens secondaires des cibles précédemment désignées peuvent fournir de tels renseignements. Ces résultats donnent aussi des renseignements

86 [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle illustre les différences observées par rapport à la cible dans les scénarios sur un enjeu d application de la loi similaire qui utilisaient différents indicateurs ou paramètres, ce qui soulève des questions sur les raisons pour lesquelles les données sur les passagers en particulier ont été considérées comme des facteurs de risque pour la cible.***] [redacted] ASFC, liste principale des scénarios, op. cit. note 38.

87 [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle mentionne la cible discutée dans la figure.***] ASFC, réponse à la demande de renseignements 5.2, op. cit. note 35.

importants sur l'étroitesse du lien entre certains indicateurs et les contraventions potentielles, et indiquent dans quels domaines les inférences devraient être revues et révisées[88].

70. L'analyse des données sur le rendement réalisée par l'OSSNR pour l'échantillon de 12 scénarios a révélé que les indicateurs ne peuvent pas nécessairement être liés de près aux enjeux d'application de la loi dans les scénarios ou prédire les contraventions potentielles à la législation frontalière de l'ASFC avec une grande exactitude.
    - Dans bon nombre des scénarios, moins de 5 pour cent des passagers qui concordaient avec le scénario (d'après l'IPV et les données des DP) ont fait l'objet d'une mesure d'application de la loi ou ont produit des renseignements pertinents à la fin de l'examen secondaire[89], que l'ASFC appelle une cible « qui donne des résultats »[90]. Cela s'explique en partie par le fait que pour la vaste majorité des passagers pour lesquels une évaluation des risques est réalisée, on ne décide pas de désigner une cible. De plus, certains enjeux d'application de la loi sont peu susceptibles de se concrétiser, mais si cela se produit, les conséquences sont considérables. En revanche, le fait que la plupart des passagers qui concordent avec un scénario ne soient pas préoccupants soulève des questions quant à l'exactitude des éléments de l'IPV et des données des DP en tant qu'indicateurs et à la proportionnalité des pratiques de ciblage.
    - En moyenne, un quart des cibles désignées (à la suite du CFS ou du CLV) ont mené à un examen secondaire qui a donné des résultats, mais la proportion variait considérablement pour les scénarios dans l'échantillon, soit d'aussi peu que 4,8 pour cent à aussi élevé que 72,7 pour cent.
    - Seulement 9 des 12 scénarios ont donné lieu à au moins une mesure d'application de la loi ou ont produit des renseignements utiles entre 2019-2020 et 2020-2021[91]. Encore une fois, ce n'est pas nécessairement un problème si un enjeu d'application de la loi a de faibles chances de se

---

[88] La base empirique de l'association de certains indicateurs avec une contravention potentielle est renforcée lorsque la désignation de cibles entraîne un examen secondaire qui confirme la contravention potentielle. À l'inverse, la base empirique de l'association de certains indicateurs avec une contravention potentielle est affaiblie si très peu ou aucune des cibles ne montrent avec exactitude la contravention potentielle (ou montrent un enjeu différent).

[89] ([***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle mentionne la cible discutée dans la figure.***] il n'a pas été possible de calculer ce pourcentage, parce qu'ils n'ont pas donné lieu à la prise de mesures d'application de la loi et n'ont pas produit de renseignements utiles. C'est au scénario [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle mentionne la cible discutée dans la figure.***] que correspondait la plus grande proportion de voyageurs (16 %) qui ont donné lieu à la prise de mesures d'application de la loi et ont produit des renseignements utiles. Il s'agit aussi du seul scénario qui s'accompagnait de documents à l'appui suffisants pour étayer tous les éléments du scénario, soulignant l'importance de veiller à ce que le lien entre les indicateurs dans le scénario et l'enjeu d'application de la loi soient bien justifiés.

[90] Le Centre national de ciblage n'interprète pas les résultats des examens secondaires aux fins de ciblage de la même façon que les agents des services frontaliers les interprètent pour le traitement des passagers et des marchandises. [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle détaille la définition de « cible donnant des résultats » de l'ASFC.***] [redacted] Voir ASFC, réponse à la demande de renseignements 3.0, question 5, op. cit. note 28.

[91] [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle mentionne les scénarios.***] sont ceux qui n'ont pas entraîné la prise de mesures d'application de la loi, parce qu'ils ne correspondaient à aucun passager ou qu'aucune cible n'a été désignée. Les statistiques sur le rendement peuvent indiquer que la contravention potentielle dans chaque scénario est très particulière et, bien qu'il soit important de la relever, ne se rencontre pas très souvent. Cependant, elles peuvent aussi montrer que les scénarios ne sont pas très exacts.

concrétiser, mais des conséquences considérables. Cependant, cela soulève des questions quant à la base empirique du scénario.

- Pour bon nombre des scénarios, l'examen secondaire a donné des résultats liés à des enjeux autres que ceux qui avaient justifié le ciblage initial[92]. Cela donne à conclure que les indicateurs ne sont pas toujours très précis et soulève des questions quant aux hypothèses ou aux inférences sous-jacentes.

71. L'OSSNR a aussi observé qu'une année, les données sur le rendement des scénarios indiquaient une proportion beaucoup plus élevée de voyageurs et de cibles ayant donné des résultats, et que l'année suivante, les résultats étaient beaucoup plus faibles, ce qui montre à quelle vitesse les habitudes de voyage peuvent changer. L'ASFC a signalé que la COVID-19 a provoqué des changements majeurs dans les habitudes de voyages et les schèmes commerciaux, et qu'en raison de cela elle a eu de la difficulté à comprendre comment les indicateurs ont évolué relativement à une variété d'enjeux d'application de la loi et à adapter ses stratégies de ciblage[93]. Cela souligne l'importance de veiller à ce que les scénarios et les activités de CLV soient appuyés par des renseignements à jour, de même que l'importance d'analyser rigoureusement les données sur le rendement pour évaluer, parfaire ou désactiver les scénarios en vue de rester cohérent par rapport à l'environnement de risques en évolution.

72. Cependant, les renseignements qui peuvent être obtenus avec les données sur le rendement sont limités, parce que l'ASFC ne consigne pas les résultats des examens secondaires qui découlent de renvois aléatoires ou les cas où des passagers qui n'avaient pas été ciblés ont par la suite été trouvés en contravention à la législation frontalière de l'ASFC par d'autres moyens. Cela empêche de contextualiser le rendement du ciblage des passagers aériens par rapport à une base de référence (c.-à-d. si le ciblage des passagers aériens est plus, aussi ou moins efficace pour prédire une contravention potentielle à la législation frontalière de l'ASFC qu'un renvoi aléatoire)[94]. Outre leur pertinence pour mesurer le rendement, les données de référence aider à protéger l'ASFC des biais de confirmation lorsque les résultats de l'application de la loi, dans quelques cas isolés, peuvent renforcer les stéréotypes même s'ils ne représentent pas une tendance significative. De plus, un examen secondaire qui donne des résultats, selon la définition du Centre national de ciblage, n'indique pas

[92] La proportion des cibles qui ont donné des résultats directs, selon la définition du Centre national de ciblage, variait grandement. Le Centre fait la distinction entre les résultats directs et les résultats indirects pour évaluer l'exactitude des cibles relativement à un certain enjeu d'application de la loi. Un résultat direct est associé à l'enjeu d'application de la loi qui était visé, alors qu'un résultat indirect est associé à un enjeu d'application de la loi autre que celui qui était visé. ASFC, réponse à la demande de renseignements 3.0, question 5, op. cit. note 28.

[93] ASFC, réponse à la demande de renseignements 4.1, page 5, op. cit. note 23.

[94] Outre les résultats des examens secondaires recommandés aléatoirement, les comparaisons entre le rendement du programme ciblage des passagers aériens de l'ASFC et le rendement des programmes similaires des pays alliés pourraient aussi fournir plus de contexte sur les activités de ciblage de l'ASFC. Comme il a été discuté dans la vérification des opérations frontalières de l'ASFC réalisée par le vérificateur général en 2007, les résultats des examens secondaires recommandés aléatoirement sont importants pour établir une base de référence par rapport à laquelle les résultats des cibles peuvent être évalués. Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), *le chapitre 5, assurer la sécurité et l'ouverture de nos frontières – Agence des services frontaliers du Canada du rapport d'octobre 2007 du vérificateur général du Canada*, https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/392/PACP/Reports/RP3513476/392_PACP_Rpt15/392_PACP_Rpt15-f.pdf, page 32.

nécessairement un cas confirmé de non-conformité[95]. À cause de cela, il est difficile d'analyser les données sur le rendement comme une source de renseignements empiriques afin de justifier l'utilisation par l'ASFC de certains indicateurs pour trier les passagers, parce qu'une fouille donnant des résultats ne signifie pas toujours qu'il existe une corrélation entre les indicateurs et la contravention potentielle.

73. En somme, l'ASFC n'a pas été capable de démontrer une justification suffisante pour utiliser certains indicateurs dans les scénarios et les avis de désignation de cible examinés par l'OSSNR. Cela crée le risque que les activités de tri soient discriminatoires. Afin d'éviter la discrimination, le lien entre les indicateurs utilisés pour trier les passagers et les menaces ou les contraventions potentielles qu'ils doivent prétendument servir à repérer doit être bien étayé par des renseignements récents, fiables et documentés ou des renseignements empiriques qui démontrent que les indicateurs sont raisonnablement prédictifs d'un préjudice potentiel à la sécurité nationale et à la sécurité publique du Canada[96]. L'ASFC a pu documenter une justification adéquate pour le tri des passagers dans un scénario[97]. La compilation de renseignements pertinents pour ses autres activités de tri aiderait à démontrer qu'elles sont aussi non discriminatoires.

6.2.2.4 Les distinctions relatives au tri susceptibles de renforcer, de perpétuer ou d'accentuer un désavantage constituent-elles des limites raisonnables aux droits à l'égalité des voyageurs?

De plus amples renseignements seraient requis pour déterminer si les distinctions résultant du ciblage des passagers aériens qui sont capables de renforcer, de perpétuer ou d'accentuer un désavantage constituent des limites raisonnables aux droits à l'égalité des voyageurs.

74. L'analyse ci-dessus a aussi établi que le ciblage des passagers aériens peut enfreindre les droits à l'égalité des voyageurs en vertu de la *Charte*. Il faut cependant mentionner que tous les droits prévus par la *Charte* sont assujettis à des limites raisonnables. Afin d'établir si une limite est raisonnable, l'État doit démontrer qu'elle est rationnellement liée à un objectif urgent et concret, qu'elle limite le droit de façon minimale et que les effets bénéfiques et les effets néfastes sont proportionnels. Ces limites doivent également être prescrites par la loi[98].

75. L'analyse visant à déterminer si les actions de l'État sont des limites raisonnables aux droits prévus dans la *Charte* repose essentiellement sur les faits. Afin d'examiner cette question, d'autres données seraient requises sur :
    - le nombre précis des divers indicateurs liés à des motifs protégés;
    - l'efficacité des facteurs pour protéger la sécurité nationale et la sécurité publique;
    - la disponibilité raisonnable d'autres moyens pour assurer des résultats similaires en matière de sécurité à la frontière;

---

[95] Voir la note concernant les définitions du Centre national de ciblage des cibles donnant des résultats, op. cit. notes 90 et 92.

[96] Une preuve d'arbitraire dans la sélection des indicateurs peut démontrer un défaut de prendre en compte les motifs protégés et ainsi démontrer l'absence de justification de bonne foi. Voir *Grismer*, op. cit. note 52, aux paragraphes 21 et 22.

[97] [redacted] Comme il a été discuté ci-dessus, l'OSSNR a conclu que le scénario [redacted] était bien justifié. Voir la **Figure 13** pour plus de détails.

[98] *R. c. Oakes*, [1986] 1 RCS 103; voir également *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 RCS 229; *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (ministre de la Justice)*, 2000 CSC 69.

- les effets du ciblage des passagers aériens sur les passagers touchés;
- l'importance de la contribution du ciblage des passagers aériens pour la sécurité nationale et d'autres objectifs du gouvernement.

76. L'OSSNR fait remarquer qu'en raison de ces lacunes dans les données, l'ASFC peut avoir de la difficulté à démontrer que toute discrimination résultant du ciblage de passagers aériens est justifiée en vertu de l'article 1 de la *Charte*. La documentation de la contribution du ciblage des passagers aériens à la sécurité nationale et à la sécurité publique, de l'étendue et de la nature de ses effets et de son efficacité par rapport à d'autres moyens moins intrusifs d'atteindre les objectifs de l'ASFC aiderait celle-ci à démontrer que le programme est raisonnable et justifié dans la société canadienne.

6.2.2.5 L'ASFC s'est-elle conformée à ses obligations concernant la non-discrimination?

77. Les pratiques de tri du ciblage des passagers aériens créent un risque de discrimination à première vue. Cela s'explique par deux principales caractéristiques. Premièrement, le ciblage des passagers aériens compte, en partie, sur des indicateurs créés à partir de l'IPV et des données des DP qui correspondent ou s'apparentent étroitement à des motifs protégés. C'était surtout le cas d'indicateurs associés à l'âge, au sexe et à l'origine nationale ou ethnique des passagers. Les passagers ont été différenciés en fonction de ces motifs, puisqu'ils ont été sélectionnés pour une évaluation approfondie en partie sur la base de ces caractéristiques. L'OSSNR a aussi observé que le tri a attiré une attention disproportionnée sur certaines nationalités et sur le sexe, lorsque l'effet cumulatif des scénarios était pris en compte.

78. Deuxièmement, cette différenciation a eu des effets négatifs sur les voyageurs. Le ciblage des passagers aériens a une incidence sur la vie privée des gens, en raison des évaluations des risques subséquentes et des renvois obligatoires à un examen secondaire. Un examen aussi minutieux peut aussi donner l'impression aux gens qu'ils ne bénéficient pas d'une protection égale de la loi, surtout lorsque ces effets sont subis à répétition par les mêmes voyageurs ou sont perçus comme étant imputables à des biais raciaux, religieux, ethniques ou autres. En outre, ces effets peuvent renforcer, perpétuer ou accentuer un désavantage, surtout un désavantage systémique ou historique.

79. Afin de remplir ses obligations en vertu de la LCDP, l'ASFC doit pouvoir démontrer qu'il existe une justification de bonne foi à cette différenciation négative. Or, elle n'a pas été capable de démontrer que son choix d'indicateurs était toujours fondé sur des renseignements récents, fiables et documentés ou empiriques. Cette faiblesse du lien entre les indicateurs et les menaces ou contraventions potentielles qu'ils visent à repérer crée un risque de discrimination.

80. Afin de remplir ses obligations aux termes de la *Charte*, l'ASFC doit aussi pouvoir démontrer que toute discrimination résultante constitue une limite raisonnable aux droits à l'égalité des voyageurs. Les mêmes lacunes que l'OSSNR a observé dans la justification de l'ASFC du lien entre certains indicateurs et les menaces ou les contraventions potentielles qu'ils visaient à repérer compromettent aussi sa capacité à démontrer le lien rationnel entre ses indicateurs de tri et les contraventions potentielles à sa législation frontalière. De plus amples renseignements sur la contribution du ciblage des passagers aériens à la sécurité nationale et sur sa valeur relative comparée à d'autres moyens de contrôle seraient aussi nécessaires pour déterminer si le ciblage des passagers aériens peut être justifié comme une limite raisonnable en vertu de la Charte.

81. Les lacunes que l'OSSNR a constatées découlent partiellement du manque de précision des documents du programme de l'ASFC et d'autres problèmes dans la tenue de dossier. Ils sont examinés dans la prochaine section.

Conclusion 3 – L'ASFC n'a pas toujours démontré qu'il existe une justification adéquate pour ses pratiques de tri du ciblage des passagers aériens. La faiblesse du lien entre les indicateurs utilisés pour trier les passagers et les menaces ou contraventions potentielles qu'ils visent à repérer crée le risque que les pratiques de tri du ciblage des passagers aériens soient discriminatoires.

Recommandation 2 – L'OSSNR recommande que l'ASFC s'assure, de manière continue, que ses pratiques de tri sont basées sur des renseignements qui justifient l'utilisation de chaque indicateur. Cette justification devrait être bien documentée pour permettre de vérifier efficacement en interne et à l'externe si les pratiques de tri de l'ASFC sont conformes à ses obligations concernant la non-discrimination.

Recommandation 3 – L'OSSNR recommande que l'ASFC veille à ce que toutes les distinctions relatives au ciblage des passagers aériens qui sont basées sur des motifs protégés capables de renforcer, de perpétuer ou d'accentuer un désavantage constituent une limitation raisonnable des droits à l'égalité des voyageurs en vertu de la *Charte*.

6.2.2.5 Quelles mesures sont en place pour atténuer le risque de discrimination?

Les politiques, les procédures et le matériel de formation examinés n'outillaient pas adéquatement le personnel de l'ASFC pour reconnaître la discrimination potentielle ou atténuer les risques s'y rattachant dans l'exercice de ses fonctions.

82. Les politiques sur le ciblage des passagers aériens de l'ASFC établissaient une responsabilité à l'égard de la vie privée, des droits de la personne et de libertés civiles[99]. Cependant, les politiques, les procédures et le matériel de formation n'étaient pas suffisamment détaillés afin d'outiller le personnel pour qu'il reconnaisse la discrimination potentielle ou atténue les risques s'y rattachant dans l'exercice de ses fonctions.
    - Les agents de ciblage n'ont pas reçu de formation spécifique aux droits de la personne[100].
    - Les politiques, les procédures et les autres lignes directrices de programme de l'ASFC n'étaient pas assez précises quant aux exigences ou aux procédures pour outiller le personnel de sorte qu'il atténue les risques liés à la discrimination. Tout particulièrement, l'information n'était pas suffisamment détaillée sur la façon d'associer des documents à l'appui à un scénario ou à une

[99] Par exemple, le Cadre de gouvernance de ciblage basé sur des scénarios comprend une sous-section, dans les engagements de l'ASFC, pour les libertés civiles et les droits de la personne, qui énumère les articles de la *Charte* et de la LCDP applicables à ses activités de ciblage. Voir ASFC, Cadre de gouvernance de ciblage basé sur des scénarios, op. cit. note 18.

[100] La norme nationale de formation et la feuille de route de formation pour les agents de ciblage ne mentionnent pas les droits de la personne, et le matériel de formation fourni à l'OSSNR n'en parlait pas non plus. En janvier et en février 2022, l'ASFC a actualisé sa norme de formation pour les agents de ciblage et les analystes des renseignements afin d'inclure des cours de formation obligatoires sur le traitement des voyageurs autochtones, la prévention du profilage racial et l'ACS+. Ces nouveaux cours englobent peut-être du contenu relatif aux droits de la personne, mais ils n'ont pas été examinés parce qu'ils ont été lancés après la fin de la période d'examen. Voir ASFC, Norme nationale de formation pour l'agent de ciblage (FB-03), version 2.0, octobre 2020 (NSIRA_202004_010); ASFC, Feuille de route de la formation des agents de ciblage (FB-03), octobre 2020 (NSIRA_202004_011).

décision de tri dans le CLV, et sur le moment et la manière de revoir et d'actualiser régulièrement ces renseignements[101].

- Aucune politique, procédure ou ligne directrice n'a été élaborée pour le CLV outre les PON relatives au ciblage des passagers aériens, en particulier celles qui concernent la tenue de dossiers[102].

Les structures et les pratiques de surveillance qui ont été examinées n'étaient pas assez rigoureuses pour cerner et atténuer les risques de discrimination potentiels, et il n'y avait pas de données pertinentes pour cette tâche.

83. Bien que l'ASFC ait des structures et des pratiques de surveillance pour le ciblage des passagers aériens, la façon d'exécuter ces pratiques de surveillance n'était pas claire. L'OSSNR a observé plusieurs domaines où ces pratiques n'étaient peut-être pas assez rigoureuses pour bien cerner et atténuer les risques de discrimination potentiels.
    - Les scénarios ont été examinés du point de vue des implications quant aux politiques, à la législation, à la vie privée, aux droits de la personne et aux libertés civiles, au moment de leur activation[103] et sur une base continue[104]. Cependant, il n'est pas clair que ces fonctions de surveillance sont guidées par une bonne compréhension de ce qui constitue de la discrimination ou que tous les aspects pertinents des scénarios sont examinés[105].
    - Les scénarios sont régulièrement révisés individuellement. Toutefois, il n'est pas clair que les effets collectifs des activités de ciblage de l'ASFC aient aussi été évalués régulièrement[106].

---

[101] ASFC, Cadre de gouvernance de ciblage basé sur des scénarios, op. cit. note 18; ASFC, Lignes directrices sur la conception et la gestion de scénarios, op. cit. note 22; ASFC, Modèle du ciblage de base sur des scénarios, non daté (NSIRA_202004_048).

[102] ASFC, PON sur le ciblage des passagers aériens, op. cit., note 19.

[103] ASFC, Cadre de gouvernance de ciblage basé sur des scénarios, op. cit. note 18; ASFC, Lignes directrices sur la conception et la gestion de scénarios, op. cit. note 22.

[104] [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle décrit les rôles et les responsabilités des différentes unités qui participent à l'examen des scénarios du point de vue des implications quant aux politiques, à la législation, à la vie privée, aux droits de la personne et aux libertés civiles.***] Voir ASFC, Cadre de gouvernance de ciblage basé sur des scénarios, op. cit. note 18; ASFC, Lignes directrices sur la conception et la gestion de scénarios, op. cit. note 22.

[105] [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle donne un exemple de scénario qui comprenait une note reconnaissant le besoin d'adapter le texte de la description [TRADUCTION] « pour indiquer le pays, pour assurer le CPVP que l'ASFC n'utilise pas l'ethnicité [comme un indicateur] ».***] Cependant, il n'est pas clair que le texte modifié dans la description du scénario ait modifié l'intention de celui-ci et n'ait pas considérablement modifié ses éléments. La note montre la mauvaise compréhension de l'ASFC des types de modifications de fond qui doivent être apportées pour atténuer les risques de discrimination, par exemple en fournissant une justification adéquate.

[106] En 2016, l'ASFC a lancé une macroévaluation multiphase des pratiques de ciblage relatives à la sécurité nationale pour s'assurer que lorsque ce ciblage est fondé sur des scénarios, il indique le risque visé et peut être raffiné. La phase 4 du projet s'est achevée en août 2021. Toutefois, les évaluations ne sont pas officialisées comme un exercice annuel ou semestriel. On ne voit pas clairement comment les résultats de l'analyse ont guidé la modification des pratiques de ciblage. ASFC, Projet d'analyse de la sécurité nationale, phases 1 à 4, op. cit. note 63.

- On ne sait pas avec certitude si les fonctions de surveillance relatives à la non-discrimination sont exécutées dans le CLV.

84. De plus, l'ASFC ne recueille pas de données pertinentes pour bien vérifier si le ciblage des passagers aériens occasionne de la discrimination ou pour atténuer ses effets.
    - L'ASFC ne recueille pas de donnes démographiques désagrégées[107] au sujet des passagers touchés à chaque étape du programme de ciblage des passagers aériens. Ces données seraient pertinentes pour déterminer si le programme peut entraîner des distinctions basées sur des motifs protégés ou s'il a des effets disproportionnés sur les membres des groupes protégés[108].
    - L'ASFC ne compare pas l'information sur ses pratiques de tri avec l'information pertinente pour comprendre leurs effets potentiels sur les voyageurs et si ces effets indiquent un problème dans ses pratiques de ciblage. Cela comprend de l'information indiquant si les plaintes au sujet d'une discrimination présumée à la frontière sont liées à des personnes désignées par ciblage des passagers aériens et si la nature des examens secondaires résultant du ciblage des passagers aériens peut être différente de celle des examens secondaires occasionnés par des renvois aléatoires ou autres[109].
    - L'ASFC ne recueille ni n'évalue des données sur le rendement ou des données sur ses effets par rapport à un groupe de référence pour contextualiser son analyse de cette information[110].

---

[107] Les données démographiques désagrégées fournissent des sous-catégories de renseignements pertinents pour les objectifs analytiques et programmatiques aux fins desquelles elles ont été recueillies. Dans le contexte du ciblage des passagers aériens, les sous-catégories de données démographiques désagrégées pourraient comprendre des motifs protégés pertinents, par exemple l'origine nationale ou ethnique, l'origine, l'âge, le sexe, la race ou autres. Voir, de manière générale, British Columbia Office of the Human Rights Commissioner, « Disaggregated demographic data collection in British Columbia », 2020, https://bchumanrights.ca/publications/datacollection/.

[108] Les données démographiques désagrégées peuvent être légalement recueillies pour réduire les désavantages indésirables découlant du ciblage des passagers aériens pour les groupes protégés. Voir le paragraphe 16(3) de la LCDP, qui stipule que « [n]e constitue pas un acte discriminatoire le fait de recueillir des renseignements relatifs à un motif de distinction illicite s'ils sont destinés à servir lors de l'adoption ou de la mise en œuvre des programmes, plans ou arrangements [destinés à supprimer, diminuer ou prévenir les désavantages subis pour des motifs fondés sur un motif de distinction illicite] ». Voir ASFC, Cadre de gouvernance de ciblage basé sur des scénarios, op. cit. note 18; ASFC, réponse à la demande de renseignements 1.0, question 2b, op. cit. note 18; ASFC, réponse à la demande de renseignements 3.0, question 5e, op. cit. note 28; LCDP, paragraphes 16(1) et 16(3).

[109] Par exemple, l'ASFC recueille des données sur la fréquence et les résultats des fouilles dans les appareils numériques, mais pas de données indiquant si ces examens portaient sur des voyageurs désignés par ciblage des passagers aériens. D'autres données montrant si les examens secondaires découlant du ciblage des passagers aériens sont plus longs, plus intrusifs ou plus susceptibles de mener à un échange de renseignements avec d'autres ministères fédéraux seraient également utiles à cet égard. ASFC, « Examen des appareils numériques personnels à la frontière canadienne, 2021 », www.cbsa-asfc.gc.ca/travel-voyage/edd-ean-fra.html; ASFC, réponse à la demande de renseignements 3.1, 12 mars 2021, pages 24 à 26; ASFC, séance d'information préliminaire, 4 novembre 2020, page 28. Des données ne sont pas recueillies sur les effets subséquents possibles du ciblage des passagers aériens sur les personnes.
Le vérificateur général a recommandé en 2007 que l'ASFC compare les résultats du ciblage par rapport aux résultats des examens secondaires recommandés aléatoirement, mais de telles comparaisons ne sont pas effectuées pour l'instant. Les comparaisons avec les programmes similaires d'autres pays alliés pourraient aussi fournir plus de contexte sur les activités de ciblage de l'ASFC. Voir ASFC, Cadre de gouvernance de ciblage basé sur des scénarios, op. cit. note 18; ASFC, réponse à la demande de renseignements 1.0, question 2b, op. cit. note 28; BVG, « Assurer la sécurité et l'ouverture de nos frontières », page 32, op. cit. note 94.

Conclusion 4 – Les politiques, les procédures et la formation de l'ASFC ne sont pas assez détaillées pour outiller adéquatement le personnel de l'ASFC afin qu'il reconnaisse les risques de discrimination et prenne les mesures appropriées pour les atténuer dans l'exercice de ses fonctions.

Conclusion 5 – Les structures et les pratiques de surveillance de l'ASFC ne sont pas assez rigoureuses pour cerner et atténuer les risques de discrimination potentiels. Ce problème est aggravé par une collecte et une évaluation insuffisantes de données pertinentes.

85. L'apport d'un certain nombre de modifications aux politiques, aux procédures, à la formation et aux autres pratiques de surveillance actuelles relatives au programme de ciblage des passagers aériens aidera l'ASFC à réduire les risques de discrimination en veillant à ce que les distinctions découlant du tri initial des passagers soient basées sur des justifications adéquates appuyées par de l'information ou des renseignements empiriques. Un traitement plus détaillé de la discrimination dans la formation, les politiques, les lignes directrices et la surveillance du programme de ciblage des passagers aériens pourrait fournir au personnel, aux unités et aux comités de l'ASFC qui exécutent des fonctions de surveillance interne l'information dont ils peuvent avoir besoin pour les exercer correctement. On devrait porter une attention particulière aux points suivants :
    - comprendre les obligations de l'ASFC en matière de droits de la personne et comment les risques de discrimination doivent être reconnus et évalués;
    - déterminer dans quels cas les indicateurs de tri peuvent être liés à des motifs protégés;
    - veiller à ce toute différenciation négative soit basée sur un lien bien démontré entre les indicateurs et la menace ou la contravention potentielle;
    - s'assurer que le tri des voyageurs est guidé par des renseignements récents et fiables, avec de la formation sur la façon de déterminer si les documents à l'appui remplissent ces exigences[111];
    - déterminer et atténuer les effets des pratiques de tri des passagers pour qu'ils soient réduits au minimum et proportionnels à l'avantage acquis sur le plan de la sécurité publique ou de la sécurité nationale;
    - prendre des moyens pour que les effets du ciblage des passagers aériens ne renforcent, perpétuent ou accentuent indûment un désavantage;
    - créer les outils pour détecter et atténuer les biais potentiels en amassant et en évaluant des données pertinentes sur les pratiques de ciblage, leur rendement et leurs effets.

86. À cet égard, les obligations établies par le United Kingdom Public Sector Equality Duty peuvent être instructives. La fonction est procédurale et exige que les organismes publics (dont les autorités des douanes et de l'immigration) envisagent des façons d'éliminer la discrimination dans l'exercice de leurs fonctions. Les ministères doivent tenir compte de l'incidence potentielle de leurs décisions, politiques ou programmes et de la manière dont ceux-ci peuvent varier en fonction des motifs protégés, par exemple l'âge, le sexe, le genre, la race, l'origine ethnique ou nationale, la couleur ou la nationalité. En outre, cela crée l'obligation d'acquérir les renseignements pertinents, s'ils ne sont pas déjà disponibles, pour éviter la discrimination directe ou indirecte[112].

87. Il est important de préciser que toute collecte et analyse de données visant à reconnaître et à éviter la discrimination potentielle devrait être effectuée par une unité distincte, et non par le Centre

[111] Tout particulièrement, faire en sorte que les liens entre les indicateurs et les enjeux d'application de la loi du scénario sont bien démontrés.
[112] Voir *Bridges v. Chief Constable of the South Wales Police*, [2020] EWCA Civ 1058 aux paragraphes 163 à 202, tout particulièrement les paragraphes 175, 200 et 201; *Equality Act (2010)* (Royaume-Uni).

national de ciblage. Les agents de ciblage ne devraient pas avoir accès aux données démographiques désagrégées lorsqu'ils effectuent le tri des passagers, car cela pourrait augmenter les risques de discrimination. L'ASFC le reconnaît dans son engagement à retirer les « données sensibles » au sujet de la santé ou de la vie sexuelle d'une personne de l'IPIV et des données du DP qu'elle importe dans ses systèmes de tri[113]. Cette précaution ne devrait pas empêcher les autres unités de l'ASFC de recueillir et d'examiner des données démographiques désagrégées et dépersonnalisées, y compris de réaliser une ACS+ qui pourrait réduire le risque de discrimination ou atténuer ses effets potentiels.

Recommandation 4 – L'OSSNR recommande que l'ASFC développe une surveillance plus robuste et plus régulière pour le ciblage des passagers aériens afin de garantir que ses pratiques ne sont pas discriminatoires. Cela devrait comprendre la mise à jour des politiques, des procédures, de la formation et d'autres lignes directrices de l'ASFC, s'il y a lieu.

Recommandation 5 – L'OSSNR recommande que l'ASFC commence à recueillir et à analyser les données nécessaires pour reconnaître, évaluer et atténuer les risques de discrimination. Cela comprend des données démographiques désagrégées, des données sur les effets du ciblage des passagers aériens sur les examens secondaires qui peuvent ressortir des plaintes relatives aux droits de la personne, et des données sur un groupe de référence.

7. Conclusion

88. Les évaluations du risque préalable à l'arrivée réalisées dans le cadre du programme de ciblage des passagers aériens de l'ASFC renforcent la capacité de l'ASFC de contrôler les voyageurs entrants par rapport à une diversité d'enjeux d'application de la loi. Cependant, certains renseignements utilisés pour trier les passagers sont associés à des motifs protégés. Cela crée un risque que les passagers soient différenciés sur la base de motifs de distinction illicite. Le tri peut avoir une incidence négative sur l'emploi du temps, la vie privée et l'égalité du traitement des passagers, ce qui est susceptible de renforcer, de perpétuer ou d'accentuer un désavantage.

89. Afin de vérifier si l'ASFC respecte ses obligations en matière de non-discrimination, il est nécessaire de porter une attention particulière à la fiabilité des renseignements sur lesquels est fondé le choix des indicateurs utilisés pour trier leurs passagers et à leur lien avec les menaces et les contraventions potentielles qu'ils visent à repérer. Cela a des implications pour la sécurité nationale du Canada et aussi pour ses engagements internationaux concernant la lutte contre le terrorisme et le crime transnational grave ainsi que la vie privée et les droits de la personne.

90. L'OSSNR est convaincu que l'ASFC a le pouvoir légal de procéder au ciblage des passagers aériens. Cependant, l'OSSNR a observé des lacunes dans la documentation des activités de programme de l'ASFC à cause desquelles il a été difficile de vérifier si toutes les décisions de tri étaient conformes aux restrictions légales et réglementaires. À ces égards, il est essentiel d'améliorer la documentation pour réduire les futurs risques en matière de conformité, en veillant à ce que l'ASFC soit en mesure de vérifier si toutes les décisions de tri sont conformes à la *Loi sur les douanes* et au *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*.

[113] ASFC, Cadre de gouvernance de ciblage basé sur des scénarios, op. cit. note 18.

91. De même, dans plusieurs cas, l'absence de justification adéquate de l'utilisation par l'ASFC des indicateurs créés à partir de l'IPV et des données des DP entraîne un risque de discrimination. Le renforcement des exigences de documentation et la précision des politiques, des procédures et de la formation de l'ASFC aideraient son personnel à mieux comprendre ces risques et à les atténuer dans l'exécution de ses fonctions. L'ASFC serait mieux outillée pour déterminer quels scénarios ou pratiques de tri du CLV ont besoin d'être mieux soutenus si elle bénéficiait d'une surveillance plus robuste et plus régulière garantissant que la différenciation négative découlant du ciblage des passagers aériens est justifiée. De plus, l'amélioration de la collecte et de l'évaluation des données appuiera la reconnaissance et l'atténuation des risques de discrimination dans le ciblage des passagers aériens.

8. Annexes

8.1 Constatations et recommandations

Constatations	Recommandation
Conclusion 1 – L'utilisation par l'ASFC de l'IPV et des données des DP dans le CFS était conforme au paragraphe 107(3) de la Loi sur les douanes.	
Conclusion 2 – *L'ASFC* ne documente pas ses pratiques de tri d'une manière qui permet de vérifier efficacement si toutes les décisions de tri respectent les restrictions législatives et réglementaires.	**Recommandation 1 –** L'OSSNR recommande que l'ASFC documente ses pratiques de tri d'une manière qui permet de vérifier efficacement si toutes les décisions de tri respectent les restrictions législatives et réglementaires.
Conclusion 3 – L'ASFC n'a pas toujours démontré qu'il existe une justification adéquate pour ses pratiques de tri du ciblage des passagers aériens. La faiblesse du lien entre les indicateurs utilisés pour trier les passagers et les menaces ou contraventions potentielles qu'ils visent à repérer crée le risque que les pratiques de tri du ciblage des passagers aériens soient discriminatoires.	**Recommandation 2** – L'OSSNR recommande que l'ASFC s'assure, de manière continue, que ses pratiques de tri sont basées sur des renseignements qui justifient l'utilisation de chaque indicateur. Cette justification devrait être bien documentée pour permettre de vérifier efficacement en interne et à l'externe si les pratiques de tri de l'ASFC sont conformes à ses obligations concernant la non-discrimination. **Recommandation 3 –** L'OSSNR recommande que l'ASFC veille à ce que toutes les distinctions relatives au ciblage des passagers aériens qui sont basées sur des motifs protégés capables de renforcer, de perpétuer ou d'accentuer un désavantage constituent une limitation *raisonnable* des droits à l'égalité des voyageurs en vertu de la Charte.
Conclusion 4 – Les politiques, les procédures et la formation de l'ASFC ne sont pas assez détaillées pour outiller adéquatement le personnel de l'ASFC afin qu'il reconnaisse les risques de discrimination et prenne les mesures appropriées pour les atténuer dans l'exercice de ses fonctions.	**Recommandation 4 –** L'OSSNR recommande que l'ASFC développe une surveillance plus robuste et plus régulière pour le ciblage des passagers aériens afin de garantir que ses pratiques ne sont pas discriminatoires. Cela devrait comprendre la mise à jour des politiques, des procédures, de la formation et d'autres lignes directrices de l'ASFC, s'il y a lieu.
Conclusion 5 – *Les* structures et les pratiques de surveillance de l'ASFC ne sont pas assez rigoureuses pour cerner et atténuer les risques de discrimination potentiels. Ce problème est aggravé par une collecte et une évaluation insuffisantes de données pertinentes.	**Recommandation 5** – L'OSSNR recommande que l'ASFC commence à recueillir et à analyser les données nécessaires pour reconnaître, évaluer et atténuer les risques de discrimination. Cela comprend des données démographiques désagrégées, des données sur les effets du ciblage des passagers aériens sur les examens secondaires qui peuvent ressortir des plaintes relatives aux droits de la personne, et des données sur un groupe de référence.

8.2 Pouvoirs de l'ASFC de recueillir et d'utiliser l'IPV et les données des DP dans le ciblage des passagers aériens

Pouvoir de recueillir les données	Pouvoir d'utiliser les données
***Loi sur les douanes*, article 107.1, et LIPR, alinéa 148(1)d)** Les transporteurs aériens sont tenus de fournir des « renseignements réglementaires » sur toute personne qui est ou devrait être à bord d'un vol arrivant au Canada[114]. ***Règlement sur les renseignements relatifs aux passagers (douanes)*, article 5, et *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, paragraphe 269(1)** Prescrivent les renseignements requis, lesquels constituent l'IPV et les données des DP.	***Loi sur les douanes*, paragraphe 107(3)** Un « renseignement douanier » (y compris l'IPV et les données des DP)[115] peut être utilisé à trois fins : • pour l'application ou l'exécution de la *Loi sur les douanes*, du *Tarif des douanes* ou des lois connexes; • pour l'exercice des attributions conférées au ministre de la Sécurité publique sous le régime de la LIPR, notamment en matière d'identification de personnes et de détermination de leur admissibilité; • pour l'application d'autres lois frontalières que le ministre de la Sécurité publique ou l'ASFC est autorisé à appliquer. ***Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, alinéa 149a)** L'IPV et les données des DP peuvent être utilisées à trois fins : • pour l'application de la LIPR; • pour l'application de la *Loi sur le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration*; • en vue d'identifier l'individu sous le coup d'un mandat d'arrestation délivré au Canada. ***Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*, article 4** L'IPV et les données des DP fournies à l'ASFC en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*[116] peuvent être utilisées à deux fins : • identifier les personnes qui ont commis ou pourraient avoir commis une infraction de terrorisme ou un crime transnational grave;

[114] Voir aussi la définition de « moyen de transport » à l'article 2 de la *Loi sur les douanes*, op. cit. note 14, et de « véhicule » à l'article 2 du RIPR. Le RRPD et le RIPR prescrivent de quelle manière les transporteurs aériens doivent fournir les renseignements et dans quels délais, et créent des obligations concernant les renseignements manquants ou inexacts. Voir le RRPD, articles 6 à 9, et le RIPR, paragraphes 269(2) à 269(8), op. cit. note 15.

[115] Un renseignement douanier est défini au paragraphe 107(1) de la *Loi sur les douanes* comme un « renseignement [...] qui [...] est obtenu [...] par le ministre [de la Sécurité publique] ou pour son compte pour l'application de la [*Loi sur les douanes*] ou du *Tarif des douanes* ». Comme l'article 107.1 de la *Loi sur les douanes* impose la fourniture de l'IPV et des données des DP pour l'application de la Loi sur les douanes, l'IPV et les données des DP sont inclus dans la définition de « renseignement douanier ». Voir la *Loi sur les douanes*, op. cit note 14.

[116] Voir le *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*, article 1 (« renseignements sur le dossier passager »), paragraphe 2(1), op. cit. note 31.

	• effectuer des analyses des tendances ou élaborer des indicateurs de risque pour cette fin.

8.3 Dispositions fréquemment invoquées dans les modèles de scénarios

Le tableau ci-dessous résume les principales dispositions invoquées en lien avec les contraventions potentielles dans les modèles de scénario[117]. [***Phrase caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle décrivait le nombre de scénarios qui étaient actifs le 26 mai 2021.***] Cinq des dispositions qui ont été mentionnées dans les contraventions potentielles n'établissaient pas de lien clair entre un crime transnational grave ou une infraction de terrorisme selon le *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*. Elles sont marquées en orange et décrites plus bas.

Disposition	Description	Selon		N^bre^ de scénarios
		la *Loi sur les douanes*	le RPRP	
LIPR, art. 20	Présentation de visa ou d'autres documents	Oui	Oui*	[redacted]
LIPR, art. 34	Interdiction de territoire pour des raisons de sécurité nationale	Oui	Oui	
LIPR, art. 35	Interdiction de territoire pour violation des droits de l'homme	Oui	Oui	
LIPR, art. 36	Interdiction de territoire pour criminalité grave	Oui	Oui	
LIPR, art. 37	Interdiction de territoire pour criminalité organisée	Oui	Oui	
LIPR, art. 40	Interdiction de territoire pour fausse déclaration	Oui	Oui*	
LIPR, art. 41	Interdiction de territoire pour manquement à la LIPR	Oui	Oui*	
LIPR, art. 117	Passage de clandestins	Oui	Oui	
LIPR, art. 118	Traite des personnes	Oui	Oui	
Loi sur les douanes, art. 159	Contrebande de marchandises	Oui	Oui	
Loi sur les douanes, art. 12	Déclaration de marchandises	Oui	Oui*	
Loi sur les douanes, art. 13	Réponses véridiques aux questions et présentation des marchandises	Oui	Oui*	
Tarif des douanes, 9899.00.00	Propagande haineuse ou terroriste, matériel de nature à fomenter la sédition	Oui	Oui	
LRPCFAT, art. 12	Déclaration d'espèces	Oui	Oui	
LRPCFAT, art. 74	Infractions générales	Oui	Oui	

L'article 20 de la LIPR concerne l'exigence pour les ressortissants étrangers d'avoir en leur possession les bons documents pour entrer au Canada ou y séjourner. Puisque les contraventions à la LIPR, lorsqu'une pénalité n'est pas précisée (p. ex. l'article 20), sont punissables par une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de deux ans, en vertu des articles 124 et 125 de la LIPR, cette contravention ne répond pas à la définition de crime transnational grave.

L'article 40 de la LIPR indique qu'un ressortissant étranger est interdit de territoire au Canada s'il fait de fausses déclarations. Le lien avec un crime transnational grave serait plus clair en invoquant les dispositions qui établissent les fausses déclarations comme une infraction en vertu des articles 127 et 128 de la LIPR.

[117] ASFC, réponse à la demande de renseignements 5.0, op. cit. note 18.

L'article 41 de la LIPR indique qu'un ressortissant étranger est interdit de territoire s'il manque à la LIPR. Le manquement à LIPR n'est pas en soi une infraction de terrorisme ou un crime transnational grave. De plus amples détails sur l'enjeu d'application de la loi sont nécessaires pour établir un tel lien.

Les articles 12 et 13 de la *Loi sur les douanes* concernent l'obligation des voyageurs de déclarer les marchandises et de répondre véridiquement aux questions. La référence à la disposition relative aux peines à l'alinéa 160(1)b) indique qu'il s'agit d'une infraction grave. L'invocation de ces articles pour justifier l'utilisation des données des DP peut poser problème, mais ces articles ont trait à une conduite future, alors que l'article 4 du *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers* met l'accent sur la conduite passée (« ont commis ou pourraient avoir commis » de tels gestes). Les craintes concernant les marchandises interdites ou la possible contrebande de marchandises peuvent aussi mentionner de façon plus appropriée l'article 159 de la *Loi sur les douanes* et le *Tarif des douanes*, élément 9899.00.00.

8.4 Exemples d'utilisation par l'ASFC d'indicateurs liés aux motifs protégés

Le tableau ci-dessous présente des exemples associés au CFS et au CLV des façons dont l'ASFC utilise les indicateurs créés à partir de l'IPV et des données des DP qui correspondent ou s'apparentent de près aux motifs que sont l'origine nationale ou ethnique[118], l'âge et le sexe, lesquels sont des motifs de distinction illicite en vertu de la *Loi canadienne sur les droits* de la personne et de la *Charte*. L'ASFC compte souvent sur plus d'un indicateur de ce genre (voir la section 6.2.2.1). On traite du fondement de l'utilisation de tels indicateurs par l'ASFC à la section 6.2.2.3.

[***Phrase caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle donne des statistiques sur le nombre de scénarios qui utilisent des indicateurs associés à des motifs protégés pour l'origine nationale ou ethnique, l'âge et le sexe.***]

[118] En vertu de la LCPD et de la *Charte*, le motif protégé est appelé origine nationale ou ethnique, et l'OSSNR le désigne ainsi par souci de cohérence. Cependant, l'OSSNR a observé que l'ASFC n'utilise que l'« origine nationale » dans ses pratiques de tri.

[119] [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle énumère les scénarios associés aux statistiques dans le tableau.***] ASFC, liste principale des scénarios, op. cit. note 38.

[120] [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle énumère les scénarios associés aux statistiques dans le tableau.***]

[121] Selon les dossiers de l'ASFC, le Canada est le seul pays du Groupe des cinq sur la frontière qui utilise le sexe comme indicateur dans le ciblage. Cela soulève des questions quant à la pertinence de l'utilisation continue des catégories « Homme » et « Femme » alors que les voyageurs peuvent utiliser des documents de voyage avec une troisième option de sexe. De plus, cela remet en doute l'utilité du sexe comme indicateur pour limiter l'étendue des passagers triés relativement à un certain enjeu d'application de la loi. ASFC, comité de gestion du programme de ciblage – voyageurs, compte rendu de discussion/décision 27 septembre 2017, page 2 (NSIRA_202004_058).

[***Phrase caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle donne des statistiques sur le nombre de scénarios qui utilisent des indicateurs associés à des motifs protégés pour l'origine nationale ou ethnique, l'âge et le sexe.***]

[122] [***Note caviardée pour retirer l'information privilégiée ou préjudiciable. Elle énumère les scénarios associés aux statistiques dans le tableau.***] ASFC, liste principale des scénarios, op. cit. note 38.