



Office of
the Intelligence
Commissioner

Bureau du
commissaire
au renseignement

P.O. Box/C.P. 1474, Station/Succursale B
Ottawa, Ontario K1P 5P6
613-992-3044, Fax 613-992-4096

~~TRÈS SECRET//SI//RAC~~

Dossier : 2200-B-2023-04

[TRADUCTION FRANÇAISE]

COMMISSAIRE AU RENSEIGNEMENT

DÉCISION ET MOTIFS

**AFFAIRE INTÉRESSANT UNE AUTORISATION DE RENSEIGNEMENT ÉTRANGER
POUR [REDACTED]
EN VERTU DU PARAGRAPHE 26(1) DE LA
LOI SUR LE CENTRE DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DE
L'ARTICLE 13 DE LA LOI SUR LE COMMISSAIRE AU RENSEIGNEMENT**

LE 18 JUILLET 2023

TABLE DES MATIÈRES

I. APERÇU	1
II. CONTEXTE LÉGISLATIF	2
A. Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications	2
B. Loi sur le commissaire au renseignement	4
III. NORME DE CONTRÔLE	5
IV. ANALYSE	6
A. Paragraphe 34(1) de la Loi sur le CST – Déterminer si les activités sont raisonnables. 7	
i. <i>La signification de raisonnable et proportionnel</i>	7
ii. <i>Examen de la conclusion de la ministre selon laquelle les activités en cause sont raisonnables</i>	9
iii. <i>Examen de la conclusion de la ministre selon laquelle les activités en cause sont proportionnelles</i>	17
B. Paragraphe 34(2) de la Loi sur le CST – Conditions des autorisations	22
i. <i>L'information à acquérir au titre de l'autorisation ne peut raisonnablement être acquise d'une autre manière (alinéa 34(2)a))</i>	22
ii. <i>L'information à acquérir au titre de l'autorisation ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire (alinéa 34(2)a))</i>	23
iii. <i>L'information non sélectionnée à acquérir au titre de l'autorisation ne peut raisonnablement être acquise d'une autre manière (alinéa 34(2)b))</i>	24
iv. <i>Les mesures de protection de la vie privée permettront d'assurer que l'information acquise au titre de l'autorisation qui est identifiée comme se rapportant à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada sera utilisée, analysée ou conservée uniquement si elle est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité. (alinéa 34(2)c))</i>	25
V. REMARQUE	27
A. Le critère permettant de déterminer si une cible n'est pas un Canadien ni une personne se trouvant au Canada	27
VI. CONCLUSION	28

Annexe A

I. APERÇU

1. Il s'agit d'une décision concernant le caractère raisonnable des conclusions de la ministre de la Défense nationale (la ministre) autorisant le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) à mener certaines activités dans le cadre de la réalisation de son mandat en matière de renseignement étranger.
2. À titre d'organisme de renseignement électromagnétique et de cryptologie du gouvernement du Canada (GC), le CST est chargé d'acquérir des renseignements étrangers à partir ou par l'entremise de l'infrastructure mondiale d'information (IMI), essentiellement, Internet et les réseaux, liens et appareils de télécommunication. L'information acquise ayant une valeur de renseignement étranger est diffusée au GC conformément à ses priorités en matière de renseignement.
3. Certaines activités que le CST pourrait vouloir mener pour s'acquitter efficacement de l'aspect renseignement étranger de son mandat pourraient contrevenir aux lois canadiennes ou mener à la collecte incidente de renseignements qui porterait atteinte à la vie privée de Canadiens ou de personnes se trouvant au Canada. La *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*, LC 2019, c 13, article 76 (*Loi sur le CST*) permet au CST d'acquérir des renseignements étrangers pour servir les intérêts nationaux et la sécurité du Canada, tout en violant potentiellement les lois et la vie privée, en obtenant une autorisation de renseignement étranger de la ministre, qui doit être approuvée par le commissaire au renseignement.
4. Le 21 juin 2023, conformément au paragraphe 26(1) de la *Loi sur le CST*, la ministre a délivré une autorisation de renseignement étranger pour des activités de [REDACTED] [REDACTED] (l'autorisation).
5. Le 22 juin 2023, le Bureau du commissaire au renseignement a reçu cette autorisation à des fins d'examen et d'approbation dans le cadre de la *Loi sur le commissaire au renseignement*, LC 2019, c 13, art 50 (*Loi sur le CR*).

6. D'après mon examen et pour les motifs qui suivent, je suis convaincu que les conclusions que la ministre a tirées au titre des paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST* relativement aux activités et aux catégories d'activités énumérées aux paragraphes 42a), b), c), d) et e) de l'autorisation sont raisonnables. Comme je l'explique dans ma décision, je ne suis pas convaincu du caractère raisonnable des mêmes conclusions de la ministre relativement à la catégorie d'activités décrite au paragraphe 42f) de l'autorisation.
7. Par conséquent, conformément à l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*, j'approuve l'autorisation, sauf pour la catégorie d'activités qui y sont mentionnées au paragraphe 42f).

II. CONTEXTE LÉGISLATIF

A. *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*

8. En juin 2019, la *Loi concernant des questions de sécurité nationale* (appelée *Loi de 2017 sur la sécurité nationale*, LC 2019, c 13) est entrée en vigueur et a créé le poste de commissaire au renseignement. Les pouvoirs et les fonctions du CST ont également été élargis par la création de la *Loi sur le CST*, qui est entrée en vigueur en août 2019.
9. Le mandat du CST comporte cinq volets, dont celui du renseignement étranger. Le renseignement étranger constitue de l'information ou du renseignement sur les capacités, les intentions ou les activités d'un étranger, d'un État étranger, d'une organisation étrangère ou d'un groupe terroriste étranger et qui se rapportent aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité (article 2 de la *Loi sur le CST*).
10. Comme l'indique l'article 16 de la *Loi sur le CST*, le CST peut acquérir, secrètement ou autrement, des renseignements en provenance ou par l'entremise de l'IMI, notamment en engageant ou en interagissant avec des entités étrangères situées à l'extérieur du Canada ou en utilisant tout autre moyen d'acquérir de l'information. Le CST peut également utiliser, analyser et diffuser l'information dans le but de fournir des renseignements étrangers, conformément aux priorités du GC en matière de renseignement.
11. Lorsqu'il entreprend ces activités de renseignement étranger, le CST est assujéti aux restrictions et aux conditions établies dans la *Loi sur le CST*. Plus important encore, les

activités en question ne doivent pas viser un Canadien ou une personne se trouvant au Canada, et elles ne doivent pas contrevenir à la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*) (paragraphe 22(1) de la *Loi sur le CST*).

12. Bien que les activités du CST visent des entités étrangères à l'extérieur du Canada, le CST peut acquérir, utiliser et conserver des renseignements relatifs à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada qui ont été obtenus incidemment. Une collecte incidente signifie que l'information acquise « n'était pas délibérément recherchée et [...] le Canadien ou la personne se trouvant au Canada à qui elle se rapporte n'était pas visé par l'acquisition » (paragraphe 23(5) de la *Loi sur le CST*). Selon l'article 24 de la *Loi sur le CST*, le CST est tenu de mettre en place des mesures pour protéger la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada. Je remarque que la collecte incidente de renseignements canadiens dans le cadre d'autorisations antérieures du renseignement étranger autorisant les mêmes activités a été minime.
13. Le CST ne doit pas non plus contrevenir à une autre loi fédérale (selon l'article 50 de la *Loi sur le CST*, la partie VI du *Code criminel* ne s'applique pas à l'interception d'une communication faite en conformité d'une autorisation de renseignement étranger), ni obtenir, auprès de ou par l'intermédiaire de l'IMI, des renseignements qui nuisent à l'attente raisonnable de protection de la vie privée d'un Canadien ou d'une personne se trouvant au Canada (paragraphe 22(3) de la *Loi sur le CST*) – à moins que les activités qu'il mène ne soient approuvées par la ministre dans une autorisation de renseignement étranger délivrée en vertu de l'article 26 de la *Loi sur le CST*.
14. Plus précisément, le paragraphe 26(1) prévoit que la ministre peut délivrer au CST une autorisation de renseignement étranger qui l'autorise, malgré toute autre loi fédérale ou loi d'un État étranger, à mener, sur ou par l'entremise de l'IMI, toute activité précisée dans l'autorisation dans le cadre de son mandat touchant le renseignement étranger. Quant au paragraphe 26(2), il énumère les activités qui peuvent être incluses dans une autorisation.
15. L'article 33 de la *Loi sur le CST* décrit les exigences que doit respecter la chef du CST pour demander une autorisation ministérielle. La demande doit être présentée par écrit et exposer

les faits qui permettraient à la ministre de conclure qu'il existe des motifs raisonnables de croire que l'autorisation est nécessaire et que les conditions prévues aux paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST* sont respectées.

16. L'autorisation ministérielle fournit les motifs pour lesquels l'autorisation est nécessaire ainsi que les activités ou catégories d'activités que le CST serait autorisé à mener. La ministre peut délivrer l'autorisation de renseignement étranger si, entre autres conditions, elle conclut que les activités proposées sont raisonnables et proportionnelles.
17. L'autorisation ministérielle n'est valide qu'une fois approuvée par le commissaire au renseignement (paragraphe 28(1) de la *Loi sur le CST*). Ce n'est qu'à ce moment-là que le CST peut exercer les activités autorisées énoncées dans l'autorisation.

B. *Loi sur le commissaire au renseignement*

18. Selon l'article 12 de la *Loi sur le CR*, le rôle du commissaire au renseignement est de procéder à un examen quasi judiciaire des conclusions de la ministre sur lesquelles reposent certaines autorisations, en l'occurrence une autorisation de renseignement étranger, afin de déterminer ces conclusions sont raisonnables.
19. L'article 13 de la *Loi sur le CR* qui porte sur la délivrance d'une autorisation de renseignement étranger, prévoit que le commissaire doit examiner si les conclusions formulées au titre des paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST*, sur lesquelles repose l'autorisation de renseignement étranger sont raisonnables.
20. La ministre est tenue par la loi de fournir au commissaire au renseignement tous les renseignements dont elle disposait en tant que décideur (paragraphe 23(1) de la *Loi sur le CR*). Comme l'établit la jurisprudence du commissaire au renseignement, cela comprend tout renseignement verbal consigné par écrit, y compris les notes d'information ministérielles. Le commissaire au renseignement n'a cependant pas de droit d'accès aux documents confidentiels du Cabinet (article 26 de la *Loi sur le CR*).

21. Conformément à l'article 23 de la *Loi sur le CR*, la ministre a confirmé dans sa lettre de présentation que tous les documents dont elle disposait pour délivrer son autorisation m'ont été fournis. Ainsi, le dossier dont je dispose comprend ce qui suit :
- a. L'autorisation ministérielle datée du 21 juin 2023
 - b. La demande de la chef du CST datée du 15 mai 2023, qui comprend sept annexes
 - c. La note d'information datée du 15 mai 2023, de la chef du CST, à l'intention de la ministre
 - d. Le document Résumé – Aperçu des activités 2023-2024

III. LA NORME DE CONTRÔLE

22. La *Loi sur le CR* exige que le commissaire au renseignement examine si les conclusions de la ministre sont raisonnables. Comme il a été établi dans la jurisprudence du commissaire au renseignement, la norme de la décision raisonnable qui s'applique au contrôle judiciaire des décisions administratives est la même que celle qui s'applique aux examens effectués par le commissaire au renseignement.
23. Au paragraphe 99 de son arrêt dans l'affaire *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, la Cour suprême du Canada décrit brièvement en quoi consiste une décision raisonnable :

La cour de révision doit s'assurer de bien comprendre le raisonnement suivi par le décideur afin de déterminer si la décision dans son ensemble est raisonnable. Elle doit donc se demander si la décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci.

24. Les contraintes factuelles et juridiques pertinentes incluent le régime législatif applicable, les répercussions de la décision et les principes d'interprétation des lois. De fait, pour comprendre ce qui est raisonnable, il faut prendre en considération le contexte dans lequel la décision faisant l'objet de l'examen a été prise ainsi que le contexte dans lequel elle est examinée. Il faut donc comprendre le rôle du commissaire au renseignement, qui fait partie intégrante du régime législatif institué par la *Loi sur le CR* et la *Loi sur le CST*.

25. Un examen de la *Loi sur le CR* et de la *Loi sur le CST*, de même que les débats législatifs, montrent que le législateur a créé le rôle de commissaire au renseignement afin qu'il serve de mécanisme indépendant permettant d'assurer un juste équilibre entre les mesures prises par le gouvernement à des fins de sécurité nationale ainsi que le respect de la primauté du droit et des droits et libertés des Canadiens. Pour maintenir de cet équilibre, je considère que le législateur m'a attribué un rôle de gardien et de surveillant des autorisations ministérielles.
26. Lorsque le commissaire au renseignement est convaincu que les conclusions en cause de la ministre sont raisonnables, il « approuve » l'autorisation (alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*. À l'inverse, lorsque ces conclusions sont déraisonnables, le commissaire « n'approuve pas » l'autorisation (alinéa 20(1)b) de la *Loi sur le CR*.
27. Dans le contexte d'une autorisation de renseignement étranger délivrée en vertu de l'article 26 de la *Loi sur le CST*, comme dans le dossier dont je suis saisi, la jurisprudence du commissaire au renseignement établit que le commissaire peut approuver « partiellement » une autorisation (dossier 2200-B-2022-01, pages 10-11).
28. La décision du commissaire au renseignement peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale sur présentation d'une demande en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC, 1985, c F-7.

IV. ANALYSE

29. Le 15 mai 2023, la chef a présenté une demande écrite d'autorisation de renseignement étranger pour des activités de [REDACTED] (la demande). La demande décrit les activités que le CST peut mener pour acquérir des renseignements étrangers et assurer la nature secrète de ses opérations.
30. Une description des activités visées par la demande se trouve dans l'annexe classifiée de la présente décision (annexe A). L'inclusion de ces renseignements dans l'annexe facilite la lecture de la version publique éventuelle de cette décision et garantit que la décision contient

la nature des faits qui me sont relatés, ce qui, autrement, ne serait possible qu'en consultant le dossier.

31. J'aimerais également souligner que, bien que le dossier parle de lui-même, ma compréhension des activités a été renforcée par des exposés que le CST nous a présentés, à moi et à mon personnel, dans le cadre d'un forum où des questions, qui ne sont pas directement liées à un dossier en particulier, peuvent être posées (article 25 de la *Loi sur le CR*).
32. À la lumière des faits présentés dans la demande et, de façon générale dans le dossier, la ministre a conclu, au titre du paragraphe 33(2) de la *Loi sur le CST*, qu'il existe des motifs raisonnables de croire que l'autorisation est nécessaire et que les conditions énoncées aux paragraphes 34(1) et (2) sont remplies.
33. Je dois examiner si les conclusions de la ministre au titre des paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST* et sur la base desquelles l'autorisation a été délivrée au titre du paragraphe 26(1) de la *Loi sur le CST* sont raisonnables.

A. Paragraphe 34(1) de la *Loi sur le CST* – Déterminer si les activités sont raisonnables et proportionnelles

i. La signification de raisonnable et proportionnelle

34. Aux termes du paragraphe 34(1) de la *Loi sur le CST*, pour que la ministre délivre une autorisation de renseignement étranger, elle doit conclure « qu'il y a des motifs raisonnables de croire que l'activité en cause est raisonnable et proportionnelle compte tenu de la nature de l'objectif à atteindre et des activités ».
35. Déterminer si une activité est « raisonnable » au sens du paragraphe 34(1) fait partie de l'obligation de la ministre et est un exercice distinct de l'examen du « caractère raisonnable » d'une décision effectuée par le commissaire au renseignement. Pour déterminer que l'activité en cause est raisonnable, la ministre doit mettre en pratique sa compréhension de la signification de ce terme. Pour sa part, le commissaire au renseignement détermine

ensuite si les conclusions de la ministre sont raisonnables en effectuant un examen quasi judiciaire et en appliquant la norme de raisonnable, expliquée précédemment.

36. La détermination du caractère raisonnable et proportionnel d'une activité au titre du paragraphe 34(1) est un exercice contextuel. La ministre est peut-être d'avis que le contexte nécessite la prise en compte de certains facteurs. Néanmoins, pour que ses conclusions soient raisonnables, je suis d'avis que sa compréhension de ces termes doit à tout le moins refléter les considérations sous-jacentes qui suivent.
37. Comme le prévoit la jurisprudence du commissaire au renseignement, la notion de « raisonnable » au sens du paragraphe 34(1) s'entend d'une activité qui est équitable, solide, logique, bien fondée et bien motivée en ce qui concerne les objectifs à atteindre. J'ajoute que cette notion implique également que l'activité doit être légale en ce sens qu'elle doit être permise par la loi. Le rôle du commissaire au renseignement se limite à examiner le caractère raisonnable des conclusions ministérielles. Si une autorisation de renseignement étranger vise des activités que la Loi ne permet pas à la ministre d'approuver, je suis d'avis qu'une telle conclusion serait susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable.
38. Essentiellement, une activité raisonnable en est une autorisée par la *Loi sur le CST* et qui a un lien rationnel avec les objectifs de cette loi. Les objectifs de l'activité doivent être compatibles avec les objectifs législatifs. Dans le contexte de la présente autorisation, cela signifie que les objectifs des activités qui seraient autorisées doivent contribuer à la réalisation du mandat du CST en matière de renseignement étranger.
39. Pour ce qui est de la notion de « proportionnelle », elle nécessite une mise en balance des intérêts en jeu. Il peut s'avérer utile de comparer cet exercice à celui effectué dans le cadre d'un contrôle selon la norme de la décision raisonnable où les droits garantis par la *Charte* sont en cause. Dans ce contexte, le décideur doit mettre en balance les droits garantis par la *Charte* et les objectifs de la loi en se demandant comment protéger au mieux ces droits compte tenu des objectifs (voir, par exemple, *Doré c Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, aux paragraphes 55 à 58). Il ne suffit pas de simplement mettre en balance les protections

conférées par la *Charte* et les objectifs législatifs. La cour de révision doit se demander s'il existe d'autres possibilités raisonnables qui donneraient davantage effet aux protections conférées par la *Charte* eu égard aux objectifs applicables (*Law Society of British Columbia c. Trinity Western University*, 2018 CSC 32, aux paragraphes 80 à 82).

40. Dans notre contexte, cela exige que la ministre effectue l'exercice de mise en balance et conclut que les activités qui seraient permises par l'autorisation porteraient une atteinte minimale aux intérêts en matière de vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada. Il est aussi important que l'ampleur de l'acquisition et de l'utilisation de renseignements étrangers ne l'emportent pas sur les répercussions de toute infraction potentielle aux lois fédérales. Des mesures devraient être prises pour restreindre l'acquisition, la conservation et l'utilisation de l'information si cela s'avère nécessaire pour atteindre ces objectifs.

ii. *Examen des conclusions de la ministre selon lesquelles les activités en cause sont raisonnables*

41. La ministre a conclu qu'elle avait des motifs raisonnables de croire que les activités autorisées dans l'autorisation sont raisonnables.

42. Ces activités peuvent être classées de façon générale comme suit :

Catégorie 1 – Acquérir de l'information présentant un intérêt pour le renseignement étranger [REDACTED]

[REDACTED]. Cette catégorie correspond aux activités qui sont incluses aux alinéas 26(2)a), b) et c) de la *Loi sur le CST*.

Catégorie 2 – Assurer la nature secrète des activités autorisées [REDACTED]

[REDACTED] Cette catégorie correspond aux activités qui sont incluses à l'alinéa 26(2)d) de la *Loi sur le CST*.

Catégorie 3 – Soutenir l'acquisition de l'information, [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED] Cette catégorie correspond aux activités qui sont incluses à l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST*.

43. Étant donné que le paragraphe 34(1) exige que toute activité qui serait autorisée soit raisonnable et proportionnelle « compte tenu de la nature de l'objectif à atteindre et des activités », les activités doivent donc être examinées en fonction de ces facteurs. Aux fins de l'autorisation, cela signifie qu'il peut y avoir des considérations différentes lors de l'évaluation des catégories d'activités compte tenu des objectifs et de la nature variable des activités.
44. À l'appui de l'autorisation, la ministre écrit que les activités autorisées seraient menées dans le seul but d'obtenir des renseignements étrangers conformément aux priorités du GC en matière de renseignement, telles qu'établies par le Cabinet. Ces priorités sont précisées davantage dans la [TRADUCTION] *Directive ministérielle donnée au CST sur les priorités en matière de renseignement du gouvernement du Canada pour 2021-2023*, qui fournit des instructions au CST sur la mise en œuvre des priorités. En se fondant sur la directive, le CST élabore la *Liste des priorités nationales en matière de renseignement électromagnétique*, qui hiérarchise les priorités en matière de renseignement par rapport aux activités du CST liées au renseignement étranger en identifiant et en mettant en évidence des entités, des régions ou d'autres domaines d'intérêt précis déterminés par les ministères du GC. En résumé, les priorités du GC en matière de renseignement guident les activités de collecte de renseignements étrangers du CST.
45. La ministre affirme que les activités permettront au CST de produire des renseignements sur un certain nombre de priorités en matière de renseignement étranger, qu'elle énumère. Les priorités énumérées sont les mêmes priorités sur lesquelles les renseignements ont été recueillis en vertu de l'autorisation de l'an dernier.

Catégorie 1 – Acquérir des renseignements étrangers

46. La catégorie 1 comprend les activités énumérées au paragraphe 42a) de l'autorisation, ainsi que les activités d'acquisition énumérées aux paragraphes 42b) et c) de l'autorisation.

47. En ce qui concerne ces activités liées à l'acquisition de renseignements étrangers, les conclusions de la ministre établissent un lien rationnel entre i) les priorités en matière de renseignement établies par le Cabinet et opérationnalisées par le CST; ii) les activités d'acquisition de renseignements; iii) la nature du renseignement étranger que le CST prévoit acquérir.
48. Je reconnais que la nature des activités d'acquisition de renseignements dans l'autorisation est telle que [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] De plus, les activités permettraient au CST de [REDACTED]
[REDACTED] Par conséquent, je suis d'avis que la ministre a des motifs raisonnables de croire que ces activités mèneront à la collecte de renseignements étrangers importants. Je suis donc convaincu qu'il est raisonnable pour la ministre de conclure que les activités de la catégorie 1 sont raisonnables.

Catégories 2 et 3 – Activités à l'appui du maintien de la nature secrète et de l'acquisition de renseignements pouvant contrevenir à des lois fédérales

49. Les deuxième et troisième catégories d'activités, à savoir celles qui ont trait au maintien de la nature secrète d'autres activités et celles qui appuient l'acquisition de renseignements pouvant contrevenir à des lois fédérales, relèvent des alinéas 26(2)d) et e) de la *Loi sur le CST*, qui dispose ce qui suit :
- d) prendre toute mesure qui est raisonnablement nécessaire pour assurer la nature secrète de l'activité;
- e) mener toute autre activité qui est raisonnable dans les circonstances et est raisonnablement nécessaire pour faciliter l'exécution des activités ou catégories d'activités visées par l'autorisation. (soulignement ajouté)
50. Le critère du « raisonnablement nécessaire » est utilisé dans d'autres domaines du droit – par exemple, dans les affaires de droits de la personne où une politique ou une pratique à première vue discriminatoire peut être jugée « raisonnablement nécessaire » à une fin appropriée (voir par exemple *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c BCGSEU*, [1999] 3 RCS 3), ou dans le cadre de l'analyse lors de

l'application de la doctrine des pouvoirs accessoires pour déterminer si une intervention policière qui entrave la liberté d'une personne est « raisonnablement nécessaire » pour l'exercice des fonctions de la police (voir par exemple *Fleming c Ontario*, 2019 CSC 45).

51. En extrayant les principes de son application dans d'autres domaines du droit, je suis d'avis que le critère du « raisonnablement nécessaire » dans l'affaire dont je suis saisie nécessite un lien rationnel entre l'activité et son objectif, plus précisément pour maintenir la nature secrète (alinéa 26(2)d)) et pour faciliter toute autre activité (alinéa 26(2)e)). Le critère exige également qu'il n'y ait pas de solution de rechange raisonnable à la réalisation de l'activité pour atteindre l'objectif énoncé. Pour déterminer ce qui est « raisonnablement nécessaire », il faut une analyse contextuelle.
52. L'alinéa 26(2)e) précise également que l'activité doit être « raisonnable dans les circonstances ». À mon avis, ce critère nécessite une compréhension complète et un examen approfondi du contexte pour déterminer si l'activité est justifiée.
53. Pour la délivrance d'une autorisation, la loi exige donc que la ministre conclue, conformément au paragraphe 34(1), qu'il existe des motifs raisonnables de croire que les activités autorisées sont raisonnables. Pour que la ministre ait des motifs raisonnables de croire que les activités visées aux alinéas 26(2)d) et e) sont raisonnables, elle doit être convaincue que le CST satisfera au critère établi par les dispositions respectives lorsqu'il mènera les activités. Si les conclusions de la ministre reflètent ces éléments et que j'estime les conclusions raisonnables, les activités seront approuvées.
54. En appliquant ce cadre, je suis d'avis que les conclusions de la ministre sont raisonnables et que les activités et les catégories d'activités décrites aux paragraphes 42b), c) et e) de l'autorisation sont raisonnables. La plupart des activités décrites aux paragraphes 42b) et c) relèvent de l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST*, tandis que la catégorie d'activités visée au paragraphe 42e) relève de l'alinéa 26(2)d) de la *Loi sur le CST*. Elles sont énumérées avec précision et définissent pour les employés du CST la nature des activités qu'ils peuvent légalement exercer. La ministre explique comment ces activités soutiennent l'objectif principal d'acquérir des renseignements étrangers.

55. Je suis également d'avis que l'autorisation décrit la façon dont le CST satisfera aux critères du « raisonnablement nécessaires » et du « raisonnables dans les circonstances » lorsqu'il exercera ces activités.
56. En ce qui concerne le critère du « raisonnablement nécessaire », il ressort clairement du dossier que ces activités sont directement liées à l'objectif qu'elles visent à faciliter, à savoir le maintien de la nature secrète et l'aide à la réalisation d'autres activités. En effet, la nature des activités d'acquisition d'informations implique que certaines activités illégales qui les soutiennent sont nécessaires pour faciliter toute chance que le CST réussisse à recueillir des renseignements étrangers. Sans les activités énoncées aux paragraphes 42b), c) et e) de l'autorisation, la capacité du CST d'acquérir des renseignements étrangers au moyen des techniques énoncées dans l'autorisation serait complètement entravée.
57. En ce qui concerne le critère du « raisonnable dans les circonstances », les paragraphes 42b) et c) de l'autorisation énoncent les circonstances dans lesquelles les activités particulières seront menées, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
58. Mon analyse de la catégorie d'activités figurant au paragraphe 42d) de l'autorisation est légèrement différente. Cette catégorie d'activités consiste à « mener des activités raisonnablement nécessaires pour maintenir la nature secrète de ces activités ». Cette catégorie relève de l'alinéa 26(2)d) de la *Loi sur le CST*. Elles ne sont pas aussi précises que les activités énumérées aux paragraphes 42b), c) et e) de l'autorisation. Toutefois, je suis d'avis que le dossier reflète les types d'activités qui pourraient faire partie de cette catégorie – [REDACTED] Les conclusions de la ministre et le dossier montrent qu'elle comprend la nature des activités. Je suis d'avis que les conclusions de la ministre à l'égard de cette catégorie d'activités sont raisonnables parce que la catégorie est suffisamment précise pour que les employés du CST puissent l'appliquer telle qu'elle est comprise par la ministre et qu'il est clair que les activités de la catégorie sont liées à l'objectif d'acquérir des renseignements étrangers.

59. Toutefois, la spécificité démontrée par les activités autorisées aux paragraphes 42a), b), c), d) et e) n'est pas reflétée au paragraphe 42f) de l'autorisation. Dans ce paragraphe, la ministre autorise le CST à exécuter exactement ce qui est prévu à l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST*, à savoir « mener toute autre activité qui est raisonnable dans les circonstances et est raisonnablement nécessaire pour faciliter l'exécution des activités ou catégories d'activités visées par l'autorisation ». Elle ajoute ensuite : [TRADUCTION] « Ce faisant, si le CST mène des activités qui dépassent la portée de ce qui est décrit aux paragraphes 42a) à e) ci-dessus [c'est-à-dire toutes les activités autorisées], il m'en avisera. »
60. Par conséquent, en ce qui concerne les activités visées à l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST*, la ministre :
- ii. autorise certaines activités et catégories d'activités aux paragraphes 42b) et c).
J'estime raisonnables les conclusions de la ministre selon lesquelles ces activités sont raisonnables;
 - iii. délivre une autorisation générale supplémentaire et distincte au paragraphe 42f) pour les activités qui sont « raisonnables dans les circonstances » et « raisonnablement nécessaires pour faciliter l'exécution des activités » si les activités « dépassent la portée » des autres activités qu'elle a autorisées;
 - iv. exige qu'elle soit avisée si une activité qui n'est pas visée par les autres paragraphes de l'autorisation est exécutée.
61. La *Loi sur le CST* permet aux employés du CST de se livrer à des activités autrement illégales qui porteraient atteinte à la vie privée des Canadiens. En effet, l'article 3 de la *Loi sur le CST* précise ce qui suit :

Il est d'intérêt public de veiller à ce que le [CST] soit en mesure de s'acquitter efficacement de son mandat conformément au principe de la primauté du droit et, à cette fin, de prévoir expressément dans la loi une justification pour la commission par les personnes autorisées à mener des activités en vertu de la présente loi, dans le cours de ces activités, d'actes ou d'omissions qui constituent par ailleurs des infractions.

62. Les activités autrement illégales sont effectivement rendues légales avec une autorisation ministérielle et l'approbation subséquente du commissaire au renseignement. Compte tenu du rôle de la ministre en tant que décideur et du rôle du commissaire au renseignement en tant que gardien, il est donc essentiel que la ministre comprenne bien les activités, ou les catégories d'activités, qui sont incluses dans l'autorisation, et que ses conclusions reflètent cette compréhension. Cette compréhension est particulièrement importante pour les activités qui entrent dans la portée de l'alinéa 26(2)e) parce que cette disposition peut autoriser « toute autre activité », ce qui signifie qu'elle est extrêmement large.
63. Pour cette raison, dans le dossier 2200-B-2023-01 [*Décision 2023-01 du commissaire au renseignement sur le renseignement étranger*], j'ai écrit ce qui suit au paragraphe 80 :
- J'ajoute que l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST* est formulé en termes généraux. Je m'attendrais à ce qu'un ministre à qui on demande d'inclure des activités qui seraient visées par cet alinéa ait à sa disposition quelques détails et comprenne très bien les types d'activités en question.
64. Je suis d'avis que la clause omnibus figurant au paragraphe 42f) de l'autorisation, telle qu'elle est libellée, ne permet pas à la ministre de comprendre suffisamment les activités illégales qui pourraient être menées en vertu de celle-ci. Sans une bonne compréhension de la nature des activités, la ministre délègue effectivement au CST la responsabilité que lui confère la loi de déterminer si une activité est raisonnable. Si la ministre ne sait pas quelles sont les activités en question, elle ne peut logiquement pas les autoriser. De plus, une clause omnibus stipulant que toute autre activité que quelqu'un d'autre jugera raisonnable dans les circonstances et raisonnablement nécessaire n'aide pas la ministre à comprendre de quel genre d'activités il peut s'agir.
65. Le fait de reproduire le libellé exact de l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST* en tant que disposition « passe-partout » dans l'autorisation ne donne pas à la ministre suffisamment de précisions pour comprendre les activités qui « dépassent la portée » des autres activités de l'autorisation. Les conclusions de la ministre ne donnent pas un aperçu de ce que pourraient être ces activités.

66. Bien qu'il puisse y avoir transparence après coup en exigeant que le CST informe la ministre si le CST mène des activités autrement illégales qui « dépassent la portée » des activités énoncées dans l'autorisation, le dossier n'indique pas clairement ce qui se passe après cette notification ni son objectif. Aviser la ministre après coup signifie que la ministre n'était pas au courant de la nature des activités avant que le CST les mène. De plus, si les activités sont « dépassent la portée », l'approbation du commissaire au renseignement n'a donc pas été obtenue, ce qui n'est pas prévu dans la *Loi sur le CST* et la *Loi sur le CR*.
67. Les activités précises dont le CST sait qu'elles sont raisonnables dans les circonstances et raisonnablement nécessaires pour faciliter l'exécution des activités d'acquisition de renseignements étrangers sont énoncées dans l'autorisation. Depuis 2019, les autorisations relatives au renseignement étranger autorisent le CST à mener les activités d'acquisition de renseignement étranger prévues dans l'autorisation. À ce stade, le dossier montre que le CST comprend bien les circonstances dans lesquelles d'autres types d'activités peuvent être raisonnablement nécessaires à l'appui des techniques décrites dans l'autorisation.
68. Par conséquent, je suis d'avis que la conclusion de la ministre au paragraphe 42f) de l'autorisation selon laquelle le CST peut « mener toute autre activité qui est raisonnable dans les circonstances et est raisonnablement nécessaire pour faciliter l'exécution des activités ou catégories d'activités visées par l'autorisation » n'est pas raisonnable.
69. Ma conclusion ne doit pas être comprise comme signifiant que je crois que le CST avait l'intention de se livrer à des activités autres que celles énumérées dans l'autorisation. En fait, rien dans le dossier ne laisse croire que mes conclusions auront une incidence sur les activités que le CST mènera en vertu de l'autorisation.
70. Ma conclusion ne doit pas non plus être interprétée comme signifiant que chaque activité potentielle qui pourrait être raisonnable dans les circonstances et raisonnablement nécessaire pour faciliter l'exécution d'autres activités visées par une autorisation doit être décrite en détail dans une autorisation de renseignement étranger. Je comprends que les activités particulières qui peuvent faciliter l'exécution d'activités d'acquisition de renseignement étranger ne peuvent pas être toutes connues au moment de demander une autorisation de

renseignement étranger. Toutefois, la ministre doit être en mesure de comprendre au moins la nature des activités ou la catégorie d'activités qu'elle autorise afin de pouvoir évaluer adéquatement les répercussions sur l'état de droit et sur les intérêts en matière de vie privée des Canadiens, et évaluer si les critères réglementaires seront respectés lorsque le CST mènera les activités.

iii. Examen de la conclusion de la ministre selon laquelle les activités en cause sont proportionnelles

71. La ministre a conclu qu'elle avait des motifs raisonnables de croire que les activités en cause sont proportionnelles, et a fourni quatre raisons expliquant sa conclusion.
72. Premièrement, la valeur potentielle des renseignements qui pourraient être obtenus en vertu de l'autorisation est élevée, tandis que le risque d'acquérir des renseignements ayant trait à des Canadiens est faible. La ministre affirme que, pour mener à bien ces activités, le CST doit avoir des motifs raisonnables de croire que les entités étrangères visées se trouvent à l'extérieur du Canada.
73. Deuxièmement, l'exécution d'une opération qui relève des activités autorisées serait assujettie à une planification approfondie ainsi qu'à une évaluation des risques. Au titre du cadre d'évaluation des risques, le *Formulaire d'acceptation des risques des opérations SIGINT (FAROS)* énonce les éléments qui doivent être pris en compte. Plus le risque est élevé, plus le niveau d'autorité d'approbation de l'activité doit être élevé. De plus, seuls les employés du CST ayant reçu la formation requise sont autorisés à participer aux activités.
74. Troisièmement, lorsque les activités constitueraient certaines infractions, elles ne peuvent être exercées que si elles ne [REDACTED]
[REDACTED]
75. Quatrièmement, il y a certaines limites que le CST ne peut pas franchir lorsqu'il exerce des activités, comme causer, intentionnellement ou par négligence criminelle, la mort ou des lésions corporelles à une personne ou tenter volontairement d'entraver, de détourner ou de contrecarrer le cours de la justice ou de la démocratie.

76. Les présents motifs visent à examiner l'incidence des activités sur les intérêts en matière de vie privée des Canadiens et la primauté du droit. Afin de limiter l'incidence sur les intérêts des Canadiens en matière de vie privée, l'exigence d'avoir des motifs raisonnables de croire que la cible n'est pas une entité canadienne ou ne se trouve pas au Canada minimise le risque d'acquérir incidemment des renseignements sur des Canadiens. Compte tenu de la nature des activités d'acquisition de renseignements étrangers, j'estime raisonnables les conclusions de la ministre à cet égard.
77. Afin de limiter l'incidence sur la primauté du droit, la ministre impose des restrictions à la portée des activités qui contreviendraient aux lois fédérales et qui dépassent les limites législatives. En effet, même si le cadre législatif permet d'enfreindre des lois fédérales, il n'est peut-être pas suffisant pour garantir qu'un système de contrôle adéquat est en place lorsque le CST se livre à des activités qui seraient illégales sans l'autorisation.
78. En revanche, la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, LRC 1985, c C-23 (*Loi sur le SCRS*), établit un cadre de justification dans lequel la ministre de la Sécurité publique détermine des catégories d'actes ou d'omissions qui constitueraient par ailleurs des infractions et que les employés désignés du SCRS pourraient être justifiés de commettre ou d'ordonner à une autre personne de les commettre. Tout comme une autorisation de renseignement étranger, le commissaire au renseignement doit approuver les catégories d'actes ou d'omissions qui constitueraient autrement des infractions. Le paragraphe 20.1(18) de la *Loi sur le SCRS* énonce les limites des actes et omissions. Une personne ne peut pas, par exemple, être justifiée d'avoir causé la mort ou des lésions corporelles ni d'avoir volontairement tenté de contrecarrer le cours de la justice. La *Loi sur le CST* exige seulement que la ministre ait des motifs raisonnables de croire que les activités sont raisonnables et proportionnelles.
79. Les conclusions de la ministre reconnaissent implicitement que les limites législatives sont insuffisantes pour garantir que certaines activités sont raisonnables et proportionnelles en [REDACTED].
[REDACTED].
Ces activités ne peuvent être entreprises que si [REDACTED].

[REDACTED]

80. En effet, dans le cas de certaines infractions aux lois fédérales, l'incidence sur la primauté du droit se limite à savoir si l'infraction a été commise ou non – par exemple, un message privé est intercepté ou non. Pour les activités qui constituent des infractions, la ministre peut se fier au cadre législatif pour effectuer son exercice de pondération afin de déterminer si elles sont proportionnelles.
81. Cependant, pour d'autres infractions, l'incidence sur la primauté du droit peut dépendre d'un certain nombre de facteurs, comme leur portée ou leur gravité. Compte tenu de la nature classifiée des activités, je ne peux pas donner d'exemple concret dans une décision publique. Cependant, je vais utiliser le vol comme exemple hypothétique : le vol de biens de moins d'une certaine valeur – disons 100 \$ – peut être proportionnel, mais tout ce qui dépasse ce montant peut ne pas l'être. Par conséquent, le cadre législatif établissant le critère selon lequel l'activité – dans cet exemple, le vol – est raisonnable et proportionnelle serait insuffisant. L'autorisation exigerait un critère interne supplémentaire établissant que seul le vol de biens de moins de 100 \$ serait proportionnel.
82. Même si le CST ne veut pas ou ne cherche pas à s'engager dans des activités qui contribueraient de façon importante à une menace pour le Canada et ses alliés, le cadre juridique devrait clairement l'en empêcher. Pour revenir à l'exemple hypothétique, même si le CST n'a pas l'intention de voler des biens d'une valeur supérieure à 100 \$, la limite devrait être clairement établie dans l'autorisation.
83. Il est important que cette limite soit spécifique, pour deux raisons : premièrement, même si le contenu d'une autorisation de renseignement étranger peut ne pas être rendu public, la confiance du public est renforcée par un régime qui repose sur des limites claires plutôt que

sur l'attente ou la promesse que le CST agira de manière responsable. La spécificité permet à toutes les parties concernées – le CST, la ministre et moi-même en tant que commissaire au renseignement – de dire au public canadien que l'équilibre entre la nécessité pour le CST d'acquiescer des renseignements étrangers et la violation des lois et les intérêts en matière de vie privée a été établi selon une limite claire qui n'accorde pas un pouvoir discrétionnaire exclusif au CST.

84. Deuxièmement, définir clairement les activités autorisées facilite la prise de décisions opérationnelles. Il est particulièrement important, pour leur propre protection, de bien définir et de bien comprendre les limites de la portée des infractions aux lois fédérales que les employés du CST peuvent commettre. L'article 49 de la *Loi sur le CST* accorde l'immunité en matière civile et pénale à une personne, y compris un employé, qui « agit en conformité avec une autorisation ». Agir conformément à une autorisation signifie respecter les limites internes de l'autorisation. Plus les limites internes sont clairement définies et comprises, plus il est certain que les employés du CST agissent légalement et, par conséquent, évitent toute responsabilité.
85. En imposant ce critère interne, la ministre est d'avis que le critère législatif – toute activité qui pourrait être autorisée est raisonnable et proportionnelle – sera satisfait. Je conviens avec la ministre qu'une limite interne est nécessaire pour que ces infractions soient proportionnelles. Sans limite interne, il serait déraisonnable pour la ministre d'autoriser le CST à mener des activités qui constitueraient autrement des infractions, car leur portée autorisée serait trop vaste. La question qui demeure est de savoir si les conclusions de la ministre sont raisonnables et si le critère interne du CST de [REDACTED] est suffisant pour rendre raisonnables et proportionnelles les activités auxquelles il s'applique, conformément au paragraphe 34(1) de la *Loi sur le CST*.
86. Le critère n'est défini dans aucun document de politique du CST inclus dans le dossier. Le critère ne figure pas non plus dans le modèle de FAROS fourni dans le dossier. La note de bas de page dans les conclusions de la ministre ajoute simplement que la [TRADUCTION]

« menace perçue » est [TRADUCTION] « réelle et fondée sur quelque chose qui est plus que de la spéculation ».

87. Néanmoins, je me dois d'estimer raisonnable la conclusion de la ministre selon laquelle le critère interne de [REDACTED] [REDACTED] rend proportionnelles les activités auxquelles il s'applique. J'en arrive à cette conclusion parce que je suis d'avis que le but de ce critère interne est clair : les activités du CST qui contreviennent à une loi fédérale ne peuvent pas [REDACTED] [REDACTED].
88. La notion de « prévisibilité » s'applique à d'autres domaines du droit, comme le droit de la négligence (droit de la responsabilité délictuelle). C'est un concept objectif. Ainsi, bien que le critère dans son ensemble puisse être défini plus précisément et intégré dans les documents de politique, la norme de la décision raisonnable exige que je fasse preuve de retenue et que je reconnaisse le rôle de la ministre en tant que décideur. Cela dit, je suis d'avis que le dossier contient suffisamment d'information pour que les employés du CST comprennent comment appliquer le critère.
89. La ministre a également imposé d'autres limites internes pour rendre les activités proportionnelles. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED].
90. Enfin, comme il a été mentionné, la ministre a établi des limites internes générales aux activités du CST entreprises en vertu de l'autorisation, notamment que le CST ne causera pas, intentionnellement ou par négligence criminelle, des lésions corporelles à une personne physique ou la mort de celle-ci ni ne tentera intentionnellement de quelque manière d'entraver, de détourner ou de contrecarrer le cours de la justice ou de la démocratie. Je suis d'avis qu'il est nécessaire d'inclure explicitement ces limites, étant donné que la *Loi sur le CST* ne les prévoit pas et qu'elles ne figurent pas dans les documents de politique.

91. Dans l'ensemble, je conclus que la ministre a adéquatement tenu compte de l'incidence des activités autorisées sur l'état de droit et sur les intérêts en matière de vie privée des Canadiens. Elle a démontré que les activités susceptibles de contrevenir aux lois fédérales sont nécessaires et raisonnables dans les circonstances, et il a imposé des limites à la portée de ces activités. Elle a également établi des limites que le CST ne peut pas franchir. Par conséquent, je juge qu'il était raisonnable pour la ministre de conclure que les activités autorisées sont proportionnelles.

B. Paragraphe 34(2) de la *Loi sur le CST* – Conditions d'autorisation

92. Le paragraphe 34(2) de la *Loi sur le CST* dispose que la ministre peut délivrer une autorisation de renseignement étranger seulement si elle conclut qu'il y a des motifs raisonnables de croire que les trois conditions suivantes sont remplies :

- a) l'information à acquérir au titre de l'autorisation ne peut raisonnablement être acquise d'une autre manière et ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire;
 - b) l'information non sélectionnée à acquérir au titre de l'autorisation ne peut raisonnablement être acquise d'une autre manière, dans le cas où l'autorisation vise l'acquisition d'informations non sélectionnées;
 - c) les mesures visées à l'article 24 permettront d'assurer que l'information acquise au titre de l'autorisation qui est identifiée comme se rapportant à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada sera utilisée, analysée ou conservée uniquement si elle est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité.
- v. *L'information à acquérir au titre de l'autorisation ne peut raisonnablement être acquise d'une autre manière (alinéa 34(2)a)*

93. Comme il est expliqué dans l'autorisation, le but de [REDACTED], l'une des activités d'acquisition de renseignements étrangers, est de [REDACTED]. L'acquisition de l'information d'une autre manière irait à l'encontre de son but.

94. [REDACTED] Compte tenu de la nature de l'information recherchée, l'activité est nécessaire. Ainsi, les renseignements non sélectionnés qui seraient

acquis au titre de l'autorisation ne peuvent pas être raisonnablement acquis d'une autre manière.

95. Par conséquent, je suis convaincu que les conclusions de la ministre sont raisonnables et que les renseignements qui seraient obtenus en vertu de l'autorisation ne pourraient raisonnablement pas être obtenus par d'autres moyens.

ii. *L'information à acquérir au titre de l'autorisation ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire (alinéa 34(2)a))*

96. La ministre explique que les renseignements sont conservés conformément aux exigences établies dans les politiques du CST et sont régis par un calendrier de conservation. Elle explique également que les exigences énoncées dans les politiques du CST sont conformes à la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, LC 2004, c 11.

97. La ministre fournit une justification des périodes de conservation qui s'appliquent à différents types de renseignements. Plus précisément, la ministre explique les raisons pour lesquelles certains types de renseignements peuvent être conservés plus longtemps que [REDACTED]. Elle indique également que les systèmes du CST sont conçus pour supprimer ou écraser automatiquement les renseignements à la fin de toute période de conservation. Pour des raisons opérationnelles, les renseignements peuvent être supprimés avant la période maximale de conservation.

98. L'information qui fait intervenir un droit reconnu à la vie privée des Canadiens et qui est jugée essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, y compris à la cybersécurité, peut être conservée [TRADUCTION] « aussi longtemps que raisonnablement nécessaire ». Ce même critère de conservation a été utilisé dans la *Décision 2023-01 du commissaire au renseignement sur le renseignement étranger*, où j'ai fait remarquer que le dossier pourrait bénéficier de plus de détails sur la fréquence à laquelle ce type de renseignements est examiné pour déterminer s'il reste raisonnablement nécessaire de le conserver. Dans le dossier dont je suis saisi, le CST indique que [TRADUCTION] « [c]haque trimestre, les responsables opérationnels doivent examiner tous les renseignements reconnus comme concernant un Canadien ou une personne se trouvant au Canada conservés dans un

répertoire central du CST afin de valider de nouveau si ces renseignements sont toujours essentiels aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, y compris la cybersécurité. Les renseignements qui ne sont plus essentiels doivent être supprimés ».

99. À mon avis, les conclusions de la ministre selon lesquelles les renseignements obtenus en vertu de l'autorisation ne seront pas conservés plus longtemps que raisonnablement nécessaire sont raisonnables. La justification de la ministre établit un lien rationnel entre les types de renseignements et leur période de conservation et explique pourquoi les différentes périodes de conservation sont nécessaires pour des raisons opérationnelles.

iii. L'information non sélectionnée à acquérir au titre de l'autorisation ne peut être raisonnablement acquise d'une autre manière (alinéa 34(2)b))

100. [REDACTED]
[REDACTED]. Aux termes de l'article 2 de la *Loi sur le CST*, l'information non sélectionnée s'entend de l'information acquise sans avoir recours à des termes ou des critères pour identifier l'information ayant un intérêt en matière de renseignement étranger. Ainsi, lors de l'acquisition d'information non sélectionnée, tous les renseignements, y compris ceux à l'égard desquels des Canadiens peuvent avoir des intérêts en matière de vie privée, sont recueillis. Pour cette raison, la *Loi sur le CST* exige qu'une attention particulière soit portée à l'information non sélectionnée qui est recueillie.

101. La ministre explique qu'elle a des motifs raisonnables de conclure que des renseignements non sélectionnés doivent être acquis pour des raisons à la fois techniques et opérationnelles

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED], selon ce que décrit l'autorisation. Lorsque le CST a l'accès requis pour acquérir de l'information non sélectionnée en vertu de l'autorisation, c'est qu'il n'y a aucune autre façon apparente d'obtenir cette information.

102. Je suis donc d'avis que la ministre avait des motifs raisonnables de croire que l'information non sélectionnée ne pouvait pas être raisonnablement acquise d'une autre manière.

iv. Les mesures visant à protéger la vie privée permettront d'assurer que l'information acquise au titre de l'autorisation qui est identifiée comme se rapportant à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada sera utilisée, analysée ou conservée uniquement si elle est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité. (alinéa 34(2)c))

103. Les conclusions de la ministre décrivent les mesures en place pour protéger les intérêts en matière de vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada, qui consistent en des politiques du CST liées à la conservation, à l'utilisation et à la divulgation de l'information. Par conséquent, le caractère adéquat des mesures et le caractère raisonnable des conclusions de la ministre reposent sur la force de ces politiques et sur leur application rigoureuse.

104. Le dossier révèle que l'information se rapportant à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada ne peut être conservée que si elle est jugée essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, notamment à la cybersécurité. L'autorisation explique que l'information est essentielle :

[TRADUCTION]

si, sans celle-ci, le CST serait incapable de fournir au GC des renseignements étrangers au GC, notamment grâce à la connaissance de l'identité, de l'emplacement, des habitudes comportementales, des capacités, des intentions ou des activités d'une entité étrangère, ou s'il est nécessaire de connaître cette information dans le contexte approprié. Cela peut inclure l'information conservée afin de prévenir la sélection par inadvertance de renseignements se rapportant à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada (c.-à-d. l'information est conservée afin de veiller à ce que les Canadiens, leurs appareils et leurs activités soient bien protégés).

105. En réponse à une remarque faite dans ma *Décision 2023-01 du commissaire au renseignement sur le renseignement étranger* selon laquelle il serait avantageux de mieux comprendre les définitions opérationnelles des affaires internationales, de la défense et de la sécurité, y compris la cybersécurité, le CST précise que sa définition du terme « essentielle » ci-dessus est la suivante :

[TRADUCTION]

une approche appropriée pour opérationnaliser le critère de l'essentiel aux affaires internationales, à la défense et à la sécurité, y compris la cybersécurité, parce que les activités qu'il mène dans le cadre du volet renseignement étranger de son mandat sont juridiquement liées par l'article 16 de la *Loi sur le CST* aux priorités du GC en matière d'information. Les priorités du GC en matière d'information aident à comprendre les points de vue du Cabinet sur ce qui est pertinent quant aux affaires internationales, la défense et la sécurité, y compris la cybersécurité, en articulant ses priorités en matière d'information dans ces domaines. Par conséquent, si l'information est essentielle pour comprendre la signification ou l'importance du renseignement étranger et que le renseignement étranger soutient les priorités du GC en matière de renseignement, alors l'information devient essentielle aux affaires internationales, à la défense et à la sécurité. Cette approche évite au CST d'avoir à définir de façon indépendante les limites subjectives, évolutives et propres au contexte des termes d'affaires internationales, de défense et de sécurité, et fait en sorte que son approche n'entraîne pas d'incohérence dans la façon dont le Cabinet les perçoit.

106. Je suis d'avis que la définition du terme « essentielle » utilisée par le CST et l'explication fournie sont raisonnables. Je suis convaincu qu'elles s'inscrivent dans une gamme d'interprétations qui pourraient être raisonnables compte tenu de l'objet de l'alinéa 34(2)c) de la *Loi sur le CST*.
107. En plus de décrire à quel moment l'information se rapportant à des intérêts en matière de vie privée des Canadiens peut être conservée, le dossier contient beaucoup de détails sur les situations où cette information peut être utilisée et divulguée à l'extérieur du CST à d'autres ministères et partenaires gouvernementaux. L'information permettant d'identifier des Canadiens sera supprimée, ce qui veut dire qu'elle sera anonymisée à l'aide d'une expression générique, comme « Nom de Canadien », à moins qu'elle soit nécessaire pour comprendre le renseignement étranger. De plus, l'information non supprimée ne peut être divulguée que si le destinataire ou le groupe de destinataires a été désigné par un arrêté ministériel et uniquement si la divulgation à des partenaires du renseignement étranger est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, notamment à la cybersécurité, au sens de l'article 43 de la *Loi sur le CST*.

108. Le CST limite également l'accès à ses dépôts d'information. Seules les personnes dûment accréditées pour mener des activités de renseignement étranger et ayant reçu la formation sur les procédures de traitement de l'information y ont accès.
109. Je suis d'avis que le dossier montre que la politique et les pratiques du CST prennent au sérieux la conservation, l'analyse et l'utilisation de l'information se rapportant à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada. Je suis également convaincu que les conclusions de la ministre selon lesquelles cette information ne sera conservée, analysée et utilisée que si elle est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, notamment à la cybersécurité, sont raisonnables.

V. REMARQUE

110. J'aimerais faire une remarque supplémentaire pour aider à l'examen et à la rédaction de futures autorisations ministérielles, ce qui ne modifie pas mes conclusions concernant le caractère raisonnable des conclusions de la ministre.

A. Le critère permettant de déterminer si une cible n'est pas un Canadien ni une personne se trouvant au Canada

111. Même si j'ai estimé raisonnables les conclusions de la ministre selon lesquelles le CST n'exige que des « motifs raisonnables de croire » qu'une cible n'est pas un Canadien ni une personne se trouvant au Canada pour exercer les activités autorisées, je remarque qu'un critère plus rigoureux pourrait être plus approprié. Cette remarque se fonde sur l'interdiction légale pour le CST de cibler les communications de Canadiens ou de quiconque au Canada. Un critère juridique qui exige moins de 50 % de certitude – comme des motifs raisonnables de croire – dilue effectivement la force de l'interdiction absolue de cibler des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada. Cela pourrait faire l'objet de discussions dans le cadre du prochain examen quinquennal de la législation. Entre-temps, le CST devrait tenir compte de ce commentaire.

VI. CONCLUSION

112. D'après mon examen du dossier, je suis convaincu que les conclusions tirées par la ministre en vertu des paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST* relativement aux activités et aux catégories d'activités énumérées aux paragraphes 42a), b), c), d) et e) de l'autorisation sont raisonnables.
113. Je ne suis toutefois pas convaincu que les conclusions tirées au titre des paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST* relativement aux catégories d'activités énumérées au paragraphe 42f) de l'autorisation sont raisonnables.
114. J'approuve donc l'autorisation en vertu de l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*, sauf en ce qui concerne la catégorie d'activités décrite à au paragraphe 42f) de l'autorisation.
115. Comme la ministre l'a indiqué et en vertu du paragraphe 36(1) de la *Loi sur le CST*, cette autorisation vient à expiration un an après le jour de mon approbation.
116. Tel qu'il est prescrit à l'article 21 de la *Loi sur le CR*, une copie de la présente décision sera remise à l'Office de la surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement afin de l'aider à accomplir les éléments de son mandat prévus aux alinéas 8(1)a) à c) de la *Loi sur l'Office de la surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement*, LC 2019, c 13, art 2.

Le 18 juillet 2023

(Original signé)

L'honorable Simon Noël, C.R.
Commissaire au renseignement