



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. Téléc. 613-992-4256

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**AFFAIRE INTÉRESSANT UNE DEMANDE PRÉSENTÉE PAR LE CENTRE  
DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU MINISTRE DE LA DÉFENSE  
NATIONALE AU SUJET D'UNE AUTORISATION DE RENSEIGNEMENT  
ÉTRANGER POUR [REDACTED] EN VERTU DU  
PARAGRAPHE 26(1) DE LA *LOI SUR LE CENTRE  
DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS***

**COMMISSAIRE AU RENSEIGNEMENT  
DÉCISION ET MOTIFS**

**Le 1<sup>er</sup> septembre 2021**

TABLE DES MATIÈRES

<b>I. Aperçu.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Dispositions législatives .....</b>	<b>3</b>
A. Rôle du ministre.....	3
B. Rôle du commissaire au renseignement.....	4
i. <b>Concept applicable du caractère raisonnable.....</b>	<b>5</b>
<b>III. Analyse.....</b>	<b>5</b>
A. Caractère raisonnable des conclusions du ministre .....	5
<b>IV. Remarques .....</b>	<b>7</b>
A. Résultats obtenus .....	7
B. Autres lois fédérales.....	8
<b>V. Conclusion .....</b>	<b>9</b>

## I. Aperçu

Le 13 août 2021, le ministre de la Défense nationale (le ministre) a délivré une autorisation de renseignement étranger pour [REDACTÉ] en vertu du paragraphe 26(1) de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*<sup>1</sup> (la Loi sur le CST). Le 16 août 2021, le ministre a soumis l'autorisation au Bureau du commissaire au renseignement aux fins de mon examen et approbation conformément à la *Loi sur le commissaire au renseignement*<sup>2</sup> (la Loi sur le CR). En outre, le dossier comprenait une lettre de présentation du ministre, une demande écrite de la chef du Centre de la sécurité des télécommunications (CST) qui comprenait sept annexes, une présentation intitulée [TRADUCTION] « Aperçu de l'autorisation de renseignement étranger — [REDACTÉ] », un compte rendu de la discussion entre le ministre et les représentants du CST concernant la demande d'autorisation du CST, et la directive ministérielle au CST sur les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement pour 2021-2023 (la DM 2021-2023). Le ministre a confirmé que tous les documents dont il disposait lorsqu'il a délivré l'autorisation m'ont été transmis aux fins de mon examen. Il a également mentionné qu'il a approuvé le document DM 2021-2023 après que la chef du CST lui eut présenté sa demande.

Compte tenu de la demande écrite présentée par la chef du CST conformément au paragraphe 33(1) de la Loi sur le CST; le ministre a conclu, aux termes du paragraphe 33(2) de cette même loi, qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que l'autorisation de renseignement étranger pour [REDACTÉ] était nécessaire et que les conditions de sa délivrance, énoncées au paragraphe 34 de la Loi sur le CST, étaient remplies. Le ministre a conclu qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que les activités de renseignement étranger proposées étaient raisonnables et proportionnelles compte tenu de la nature de l'objectif à atteindre et des activités, conformément au paragraphe 34(1) de la Loi sur le CST. Le ministre a également examiné les conditions énoncées au paragraphe 34(2) de la Loi sur le CST et a conclu qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que celles-ci étaient remplies.

À la lumière de mon examen des renseignements présentés, je suis convaincu que les conclusions en cause sont raisonnables. Par conséquent, je dois approuver l'autorisation de renseignement étranger pour [REDACTÉ] conformément à l'alinéa 20(1)a) de la Loi sur le CR.

## II. Dispositions législatives

### A. Rôle du ministre

La Loi sur le CST décrit les cinq volets du mandat du CST, notamment le volet renseignement étranger, qui est énoncé au paragraphe 16 de la Loi sur le CST.

<sup>1</sup> LC 2019, c 13, art 76.

<sup>2</sup> LC 2019, c 13, art 50.

En vertu du paragraphe 26(1) de la Loi sur le CST, le ministre peut délivrer au CST une autorisation de renseignement étranger pour [REDACTÉ] habilitant ce dernier, dans la réalisation du volet de son mandat touchant le renseignement étranger, à mener toute activité précisée dans l'autorisation dans l'infrastructure mondiale de l'information ou par l'entremise de celle-ci. Pour ce faire, le ministre doit d'abord recevoir une demande écrite du chef du CST.

Pour délivrer une autorisation de renseignement étranger pour [REDACTÉ], le ministre doit donc avoir des motifs raisonnables de croire, compte tenu des faits présentés dans la demande écrite du chef du CST, que l'autorisation est nécessaire et que les conditions de sa délivrance sont remplies (paragraphe 33(2) de la Loi sur le CST).

Conformément au paragraphe 34(1) de la Loi sur le CST, le ministre doit aussi conclure qu'il existe 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, et que les conditions énoncées au paragraphe 34(2) de la Loi sur le CST sont remplies. Ce faisant, le ministre doit expliquer les motifs qui l'ont amené à conclure que l'activité proposée est raisonnable et proportionnelle à cet égard.

#### **B. Rôle du commissaire au renseignement**

Conformément à l'article 12 de la Loi sur le CR, le commissaire au renseignement est chargé, aux termes des articles 13 à 15, d'examiner les conclusions sur lesquelles reposent certaines autorisations accordées au titre de la Loi sur le CST et, s'il est convaincu que ces conclusions sont raisonnables, d'approuver ces autorisations. En l'espèce, conformément à l'article 13 de la Loi sur le CR, le commissaire au renseignement doit examiner si les conclusions formulées au titre des paragraphes 34(1) et (2) de la Loi sur le CST et sur lesquelles repose l'autorisation de renseignement étranger délivrée par le ministre en vertu du paragraphe 26(1) de cette loi sont raisonnables.

L'examen quasi judiciaire du commissaire au renseignement doit être effectué sur le fondement des renseignements ou du dossier dont disposait le ministre. Le paragraphe 23(1) de la Loi sur le CR requiert que la personne ayant formulé les conclusions qui font l'objet de l'examen, à savoir le ministre de la Défense nationale en l'espèce, fournisse au commissaire au renseignement tous les renseignements dont elle disposait au moment d'accorder l'autorisation.

Il convient de souligner que ce sont les conclusions ou les motifs du ministre, et non son autorisation, que le commissaire au renseignement doit examiner. Le régime d'examen quasi judiciaire prévu par la Loi sur le CR vise à garantir que le commissaire au renseignement est convaincu que les conclusions du ministre, sur lesquelles repose l'autorisation délivrée, sont raisonnables.

**i. Concept applicable du caractère raisonnable**

Conformément aux articles 12 et 13 de la Loi sur le CR, le commissaire au renseignement doit examiner si les conclusions du ministre sont raisonnables. Je désignerai ce processus comme le concept du caractère raisonnable.

Le terme « raisonnable » n'est pas défini dans la Loi sur le CR ni la Loi sur le CST. Toutefois, il s'agit d'un terme qui est associé, dans la jurisprudence, au processus de contrôle judiciaire des décisions administratives. L'examen mené par le commissaire au renseignement ne constitue pas un contrôle judiciaire en tant que tel, puisque le commissaire n'est pas une cour de justice, même si ce dernier doit être un « juge à la retraite d'une juridiction supérieure » (paragraphe 4(1) de la Loi sur le CR). Le commissaire au renseignement est plutôt chargé d'effectuer un examen quasi judiciaire des conclusions du ministre.

J'estime toutefois que, lorsque le législateur a utilisé le terme « raisonnable » dans le contexte de l'examen quasi judiciaire de décisions administratives par un juge à la retraite d'une juridiction supérieure, son intention était d'accorder à ce terme la signification qui lui est prêtée dans la jurisprudence en droit administratif. À cet égard, le commissaire au renseignement doit être convaincu que les conclusions du ministre possèdent les caractéristiques essentielles d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et qu'elles sont justifiées au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes<sup>3</sup>.

De plus, il faut tenir compte du principe de la déférence envers le décideur. À cet égard, il convient de reconnaître la légitimité et la compétence des décideurs administratifs et d'adopter une attitude de respect<sup>4</sup>.

**III. Analyse**

**A. Caractère raisonnable des conclusions du ministre**

La chef du CST a présenté une demande écrite afin d'obtenir une autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED]. Selon la demande,

[REDACTED]

[REDACTED] le CST mène

<sup>3</sup> *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, au paragraphe 99 [Vavilov] (citant *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick* [2008] 1 RCS 190 aux paragraphes 47 et 74; *Catalyst Paper Corp. c North Cowichan (District)*, [2012] 1 RCS 5 au paragraphe 13).

<sup>4</sup> *Ibid.*, au paragraphe 14.

<sup>5</sup> Demande d'autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED] au ministre de la Défense nationale, datée du 11 août 2021, au paragraphe 3, pages 1-2.

[REDACTED] 6 [REDACTED]

La demande décrit les [REDACTED], ainsi que la façon dont le CST obtient l'information et maintient le secret tout en menant ces activités. La demande décrit également comment ces [REDACTED] permettent de recueillir des renseignements étrangers conformément aux priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement, telles qu'elles sont décrites dans la directive ministérielle au CST sur les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement pour 2019-2021<sup>7</sup> et dans la liste des priorités nationales en matière de renseignement électromagnétique (SIGINT)<sup>8</sup>, ainsi que la façon dont la chef du CST propose d'utiliser, d'analyser, de conserver et de divulguer l'information acquise. La demande décrit aussi [REDACTED] dans une annexe distincte<sup>9</sup>.

À la lumière des faits présentés dans la demande, le ministre a tiré des conclusions sur le fondement desquelles il a délivré l'autorisation, assortie de conditions et restrictions, concernant des activités de [REDACTED].

Je constate que le ministre a conclu qu'il avait des motifs raisonnables de croire, compte tenu des renseignements dignes de foi et concluants qui se trouvaient dans la demande et le dossier en général, que l'autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED] était nécessaire et que les conditions relatives à sa délivrance étaient remplies. En particulier, je suis convaincu que les conclusions du ministre, selon lesquelles les activités en cause sont raisonnables et proportionnelles, sont raisonnables compte tenu de la nature de l'objectif du CST, qui est de recueillir des renseignements étrangers conformément aux priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement, lesquelles composent la liste des priorités nationales en matière de renseignements électromagnétiques, et compte tenu de la nature de ces activités [REDACTED]. Les conclusions du ministre servent de fondement à l'autorisation qu'il a délivrée. En outre, ces conclusions appuient la délivrance de l'autorisation, et elles sont justifiées, transparentes et intelligibles.

Lorsqu'il s'agit d'évaluer si les activités sont raisonnables et proportionnelles, je suis d'avis que la notion de caractère raisonnable suppose une activité qui est équitable, solide, logique et bien fondée au regard de l'objectif. La notion de « proportionnalité » requiert que l'activité soit rationnellement liée à l'objectif; qu'elle porte le moins possible atteinte aux droits et libertés de tierces parties et qu'elle endommage le moins possible leurs équipements et infrastructures. De plus, des mesures visant à restreindre l'acquisition et la conservation de l'information devraient être mises en place si cela

<sup>6</sup> [REDACTED] est classifié comme un renseignement nécessitant un contrôle exceptionnel (RCE).

<sup>7</sup> Annexe I de la demande d'autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED] au ministre de la Défense nationale, datée du 11 août 2021.

<sup>8</sup> Annexe II de la demande d'autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED] au ministre de la Défense nationale, datée du 11 août 2021.

<sup>9</sup> Annexe V de la demande d'autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED] au ministre de la Défense nationale, datée du 11 août 2021.

s'avère nécessaire pour atteindre l'objectif. En d'autres termes, la notion de « proportionnalité » décrite dans le présent paragraphe vise à établir un juste équilibre entre les activités et l'objectif à atteindre.

Il ressort des conclusions du ministre que ce dernier comprenait ces notions. Aux paragraphes 4 à 25 de ses conclusions<sup>10</sup>, le ministre montre en quoi [REDACTED] [REDACTED] sont raisonnables et proportionnelles. Il a essentiellement expliqué que [REDACTED] [REDACTED] sont raisonnables et proportionnelles en grande partie parce qu'elles sont assujetties à des limitations opérationnelles intrinsèques en fonction de la nature des activités en soi.

D'après mon examen du dossier qui m'a été présenté, je suis convaincu que les conclusions du ministre sont raisonnables en ce qui concerne les [REDACTED] proposées.

#### IV. Remarques

Bien que je sois convaincu que les conclusions du ministre sont raisonnables, j'aimerais me prononcer sur certains aspects de la demande du CST, des conclusions et de l'autorisation du ministre dans le but d'améliorer les demandes et les autorisations à venir.

##### A. Résultats obtenus

Dans la décision de l'année dernière, j'ai exprimé mon opinion au sujet des résultats obtenus. Voici ce que j'ai dit, en partie :

[TRADUCTION]

*La demande indique également que la conduite des [REDACTED] [REDACTED] est essentielle à la capacité du CST de réaliser le volet de son mandat touchant le renseignement étranger. Bien que l'on puisse dire que les renseignements communiqués portent sur la nécessité, le caractère raisonnable et la proportionnalité des activités, ils ne sont pas détaillés. La demande ne fait état d'aucun exemple de résultat obtenu et ne fournit aucune explication quant à la valeur des renseignements étrangers transmis par le CST en fonction de faits réels.*

*Par conséquent, si la chef du CST ne fournit pas de l'information actuelle et complète sur les résultats obtenus dans les prochaines demandes, le ministre ne disposera pas de renseignements à jour lorsque viendra le temps d'examiner ces résultats et de juger, dans*

<sup>10</sup> Autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED], datée du 13 août 2021, pages 2-6.

*ses conclusions, si les activités d'acquisition de renseignement étranger sont nécessaires, raisonnables et proportionnelles*<sup>11</sup>.  
[soulignement ajouté]

La demande de cette année contient un nombre considérable d'exemples contextuels liés à certains des résultats obtenus<sup>12</sup>. Je remercie la chef d'avoir fourni ces exemples. Bien que le ministre ne les ait pas mentionnés spécifiquement dans ses conclusions accompagnant l'autorisation<sup>13</sup>, ils ont sans contredit fourni des renseignements contextuels qui ont aidé le ministre à décider si les activités d'acquisition de renseignement étranger étaient nécessaires, raisonnables et proportionnelles.

Cependant, à mon avis, ces exemples mettent l'accent sur des activités et des techniques autorisées précises dans des circonstances particulières. De plus, même s'ils ont leur utilité et que les prochaines demandes devraient en contenir, ils ne fournissent pas le type d'aperçu complet des résultats obtenus comme c'était le cas, par exemple, dans un autre dossier en 2019<sup>14</sup>.

De tels renseignements actuels et complets sur les résultats obtenus, durant la dernière période d'autorisation ministérielle, appuieraient le ministre à déterminer, dans ses conclusions, si les activités d'acquisition de renseignements étrangers sont nécessaires, raisonnables et proportionnelles.

## **B. Autres lois fédérales**

Dans quelques-unes de mes décisions antérieures, j'ai commenté l'absence d'une condition ministérielle selon laquelle il faut aviser le ministre en cas d'infraction à une autre loi fédérale qui n'est pas énumérée dans la demande<sup>15</sup>. J'ai mentionné que suite à ma remarque sur le sujet, l'autorisation du ministre comprenait effectivement une telle condition<sup>16</sup>.

Dans la présente demande, la chef s'est engagée à aviser le ministre en cas d'infraction à une autre loi fédérale, y compris une disposition du *Code criminel*, non énumérée dans la demande, au cours de l'exercice des pouvoirs demandés dans l'autorisation<sup>17</sup>.

Malgré cet engagement de la chef, le ministre n'impose pas de telle condition dans l'autorisation. Il s'agit peut-être d'un simple oubli. Je suis toujours d'avis, cependant, que dans un tel cas le ministre devrait inclure une condition précise selon laquelle il

<sup>11</sup> *Commissaire au renseignement — Décision et motifs*, le 23 septembre 2020, 2200-B-2020-03, pages 7 et 8.

<sup>12</sup> *Précitée*, note 5, pages 9-20.

<sup>13</sup> *Précitée*, note 10, pages 2-11.

<sup>14</sup> Annexe 1 de la demande d'autorisation de cybersécurité présentée au ministre de la Défense nationale pour des activités menées dans des infrastructures fédérales datée du 26 juillet 2019, 2200-B-2019-002.

<sup>15</sup> *Commissaire au renseignement — Décision et motifs*, le 30 juillet 2020, 2200-B-2020-01, page 10;

*Commissaire au renseignement — Décision et motifs*, le 20 juillet 2021, 2200-B-2021-02, page 12.

<sup>16</sup> *Commissaire au renseignement — Décision et motifs*, le 13 juillet 2021, 2200-B-2021-01, page 8.

<sup>17</sup> *Précitée*, note 5, paragraphe 118, page 29.



doit être avisé si le CST enfreint une autre loi fédérale, y compris une disposition du *Code criminel*, qui n'est pas énumérée dans la demande.

**V. Conclusion**

À la lumière de mon examen du dossier présenté, je suis convaincu que les conclusions ministérielles sont raisonnables. Par conséquent, je dois approuver l'autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED] délivrée par le ministre le 13 août 2021, conformément à l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le commissaire au renseignement*.

\_\_\_\_\_(Signature)  
L'honorable Jean-Pierre Plouffe, C.D.  
Commissaire au renseignement

\_\_\_\_1<sup>er</sup> septembre 2021\_\_\_\_  
Date

