



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 À LA MINISTRE DE LA  
DÉFENSE NATIONALE AU SUJET D'UNE AUTORISATION CONCERNANT DES  
ACTIVITÉS DE CYBERSÉCURITÉ MENÉES DANS DES INFRASTRUCTURES  
NON FÉDÉRALES EN VERTU DU PARAGRAPHE 27(2) DE LA *LOI SUR LE  
CENTRE DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS***

**COMMISSAIRE AU RENSEIGNEMENT  
DÉCISION ET MOTIFS**

**Le 18 novembre 2021**

**TABLE DES MATIÈRES**

<b>I.</b>	<b>Aperçu .....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Dispositions législatives .....</b>	<b>4</b>
<b>A.</b>	<b>Rôle de la ministre .....</b>	<b>4</b>
<b>B.</b>	<b>Rôle du commissaire au renseignement .....</b>	<b>4</b>
	<b>i. Concept applicable du caractère raisonnable .....</b>	<b>5</b>
<b>III.</b>	<b>Analyse .....</b>	<b>6</b>
<b>A.</b>	<b>Caractère raisonnable des conclusions de la ministre .....</b>	<b>6</b>
<b>IV.</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>9</b>

## I. Aperçu

Le [REDACTED], la ministre de la Défense nationale a délivré une autorisation concernant des activités de cybersécurité menées dans des infrastructures non fédérales en vertu du paragraphe 27(2) de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications* (la Loi sur le CST)<sup>1</sup> relativement à [REDACTED]. Le même soir, la 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 de la ministre datée du [REDACTED] indiquant que, conformément à [TRADUCTION] « l'article 23 de la *Loi sur le commissaire au renseignement*, [la ministre] confirme qu'elle disposait de tous les documents énumérés plus haut lorsqu'elle a délivré l'autorisation<sup>3</sup> ». Les documents mentionnés comprenaient la demande écrite de la chef du CST datée du [REDACTED], laquelle contenait quatre annexes : 1) l'arrêté ministériel du 25 août 2020 désignant l'information électronique et les infrastructures de l'information d'importance pour le gouvernement du Canada; 2) l'arrêté ministériel du 13 août 2021 désignant les détenteurs de renseignements liés à un Canadien ou une personne se trouvant au Canada acquis, utilisés ou analysés conformément au volet du mandat du CST touchant la cybersécurité et l'assurance de l'information; 3) la lettre de demande [REDACTED]; 4) l'ensemble des politiques du CST sur la mission en matière de cybersécurité approuvée le 2 octobre 2020. Les documents soumis comprenaient également une présentation intitulée [TRADUCTION] « Activités de cybersécurité dans des infrastructures non fédérales – [REDACTED] » ainsi qu'un compte rendu de discussions entre la ministre, son personnel et des responsables du CST intitulé [TRADUCTION] « Breffage au MDN – [REDACTED] ».

Compte tenu de la demande écrite présentée par le chef du CST conformément au paragraphe 33(1) de la Loi sur le CST, la 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 concernant des activités de cybersécurité menées dans des infrastructures non fédérales relativement à [REDACTED] était nécessaire et que les conditions de sa délivrance énoncées au paragraphe 34 de la Loi sur le CST étaient remplies. La ministre a conclu qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que les activités de cybersécurité 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. La ministre a également examiné les conditions énoncées au paragraphe 34(3) de la Loi sur le CST et a conclu qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que celles-ci étaient remplies.

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

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

<sup>3</sup> Lettre de la ministre de la Défense nationale au commissaire au renseignement datée du [REDACTED], page 2.

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 concernant des activités de cybersécurité menées dans des infrastructures non fédérales relativement à [REDACTED] conformément à l'alinéa 20(1)a) de la Loi sur le CR.

## **II. Dispositions législatives**

### **A. Rôle de la ministre**

La Loi sur le CST décrit les cinq volets du mandat du CST, notamment le volet cybersécurité et assurance de l'information, qui est énoncé au paragraphe 17 de la Loi sur le CST.

En vertu du paragraphe 27(2) de la Loi sur le CST, la ministre peut délivrer au CST une autorisation concernant des activités de cybersécurité menées dans des infrastructures non fédérales, habilitant ce dernier à accéder à une infrastructure de l'information désignée comme étant d'importance pour le gouvernement fédéral en vertu du paragraphe 21(1) ou à acquérir de l'information qui provient ou passe par cette infrastructure, qui leur est destinée ou y est stockée afin d'aider à protéger, dans les cas visés à l'alinéa 184(2)e) du *Code criminel*, cette infrastructure contre tout méfait, toute utilisation non autorisée ou toute perturbation de leur fonctionnement. Pour ce faire, la ministre doit d'abord recevoir une demande écrite de la chef du CST, laquelle doit inclure une demande écrite du propriétaire ou de l'opérateur de l'infrastructure de l'information.

Pour délivrer une autorisation concernant des activités de cybersécurité menées dans des infrastructures non fédérales, la ministre doit donc avoir des motifs raisonnables de croire, compte tenu des faits présentés dans la demande écrite de la 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, la 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(3) de la Loi sur le CST sont remplies. Ce faisant, la ministre doit expliquer les motifs qui l'ont amené à rendre sa décision.

### **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 14 de la Loi sur le CR, le commissaire au renseignement doit examiner si les conclusions formulées au titre des paragraphes 34(1) et 34(3) de la Loi sur le CST et sur lesquelles repose l'autorisation concernant des activités de cybersécurité menées dans des infrastructures non fédérales délivrée par la ministre en vertu du paragraphe 27(2) 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 la 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 la ministre de la Défense nationale en l'espèce, fournisse au commissaire au renseignement tous les renseignements dont elle disposait au moment de délivrer l'autorisation.

Il convient de souligner que ce sont les conclusions de la 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 de la ministre, sur lesquelles repose l'autorisation délivrée, sont raisonnables.

#### **i. Concept applicable du caractère raisonnable**

Conformément aux articles 12 et 14 de la Loi sur le CR, le commissaire au renseignement doit examiner si les conclusions de la 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 de la ministre, qui agit à titre de décideur administratif.

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 de la 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>4</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>5</sup>.

### III. Analyse

#### A. Caractère raisonnable des conclusions de la ministre

La chef du CST a présenté une demande écrite en vue d'obtenir une autorisation concernant des activités de cybersécurité menées dans des infrastructures non fédérales relativement à [REDACTED]. La demande du CST décrit [REDACTED] de la façon suivante :

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] 6

<sup>4</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>5</sup> *Vavilov*, au paragraphe 14.

<sup>6</sup> *Demande du CST au ministre de la Défense nationale au sujet d'activités de cybersécurité dans des infrastructures non fédérales - [REDACTED]* datée du [REDACTED] au paragraphe 13, à la page 4.

La demande du CST indique que, [TRADUCTION] « puisque [REDACTED]

[REDACTED] ».<sup>7</sup>

La demande indique que le CST a d'abord été informé [REDACTED] qu'il y avait eu un [REDACTED]. Lors d'une communication directe avec [REDACTED], le CST a indiqué qu'on lui avait divulgué l'identité de l'auteur de la menace comme étant [REDACTED]

[REDACTED] ».<sup>8</sup>

[REDACTED] ».<sup>9</sup>

Le CST a conclu que [REDACTED]

[REDACTED] ».<sup>10</sup>

Conformément au paragraphe 33(3) de la Loi sur le CST, [REDACTED], dans une lettre datée du [REDACTED], a demandé au CST de mener des activités de cybersécurité dans le but d'aider à protéger l'information électronique et les infrastructures de l'information sous le contrôle et la supervision de [REDACTED], y compris d'atténuer la cybermenace<sup>11</sup>.

La demande précise la raison d'être de [REDACTED], les objectifs à atteindre, les activités à l'appui (analyse et conservation de l'information), ainsi que la manière dont ces activités remplissent l'objectif d'aider à protéger l'information électronique et les infrastructures de l'information de [REDACTED], qui sont désignées comme étant d'importance pour le gouvernement du Canada.

Dans son autorisation, la ministre a conclu que [REDACTED] est une infrastructure non fédérale qui relève de [REDACTED] conformément à l'arrêté ministériel désignant l'information et les infrastructures de l'information d'importance pour le gouvernement du Canada émis le 25 août 2020<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> *Ibid*, au paragraphe 14, à la page 4.

<sup>8</sup> *Ibid*, au paragraphe 16, à la page 5.

<sup>9</sup> *Ibid*, au paragraphe 17, à la page 5.

<sup>10</sup> *Ibid*, aux paragraphes 20-21, à la page 5.

<sup>11</sup> Annexe III de la demande : lettre de demande de - [REDACTED] au CST (Centre canadien pour la cybersécurité) datée du [REDACTED], à la page 1.

<sup>12</sup> Autorisation de cybersécurité du CST concernant des activités menées dans les infrastructures non fédérales - [REDACTED] datée du [REDACTED], au paragraphe 6, à la page 2 et à l'annexe I de la demande.

À la lumière des faits présentés dans la demande du CST, la ministre a tiré des conclusions sur le fondement desquelles elle a délivré l'autorisation, assortie de conditions et restrictions, concernant les activités de cybersécurité dans des infrastructures non fédérales relativement à [REDACTED].

Je suis convaincu que les conclusions de la ministre démontrent qu'elle 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 cybersécurité pour des activités menées dans des infrastructures non fédérales était nécessaire et que les conditions relatives à sa délivrance étaient remplies. En particulier, j'estime raisonnables les conclusions de la ministre selon lesquelles les activités en cause sont raisonnables et proportionnelles compte tenu de la nature de l'objectif du CST, qui est d'aider à protéger l'information électronique et les infrastructures de l'information des institutions non fédérales, et de la nature de ces activités de cybersécurité. Les conclusions de la ministre servent de fondement à l'autorisation qu'elle a délivrée. En outre, ces conclusions appuient la délivrance de l'autorisation, et elles sont justifiées, transparentes et intelligibles<sup>13</sup>.

Lorsqu'il s'agit d'évaluer si les activités sont raisonnables et proportionnelles, je suis d'avis que la notion de « raisonnabilité » suppose une activité qui soit 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. Qui plus est, cette notion suppose que l'acquisition de l'information ne l'emporte pas sur l'objectif d'aider à protéger l'information électronique et les infrastructures de l'information des institutions non fédérales. De plus, des mesures visant à restreindre l'acquisition et la conservation de l'information devraient être mises en place si cela 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 de la ministre que celle-ci comprenait ces notions et qu'elle les a bien appliquées. De plus, elle a fondé ses conclusions sur les faits de la demande et du dossier en général, lesquels étaient également clairs. Dans ses conclusions, la ministre montre en quoi l'acquisition de l'information obtenue au moyen des activités de cybersécurité est raisonnable et proportionnelle. Par conséquent, il a été démontré à ma satisfaction que les conclusions de la ministre sont raisonnables en ce qui concerne l'accès aux systèmes de [REDACTED] et l'acquisition de l'information issue des [REDACTED] compte tenu de la nature de l'objectif à atteindre et des activités.

---

<sup>13</sup> *Ibid*, aux paragraphes 1 à 43, aux pages 1 à 8.



**IV. 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 concernant des activités de cybersécurité menées dans des infrastructures non fédérales du [REDACTED] relativement à [REDACTED] présentée par la ministre, conformément à l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le commissaire au renseignement*.

(Signature manuscrite)

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

18 novembre 2021

\_\_\_\_\_  
Date

