



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-2022-02

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 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 29 juin 2022

TABLE DES MATIÈRES

I.	Aperçu	3
II.	Législation.....	4
	A. Rôle de la ministre	4
	B. Rôle du commissaire au renseignement.....	5
	 i. Concept applicable du caractère raisonnable.....	5
III.	Analysis	6
	A. Caractère raisonnable des conclusions de la ministre.....	6
	B. La réponse aux remarques formulées dans la décision du commissaire au renseignement de 2021	7
IV.	Conclusion	8

I. Aperçu

Le 1^{er} juin 2022, la ministre de la Défense nationale (la 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*¹ (la Loi sur le CST). Le 2 juin 2022, elle 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*² (la Loi sur le CR). En outre, le dossier comprenait une lettre de présentation de la ministre indiquant qu'elle disposait des documents suivants lorsqu'elle a délivré l'autorisation : 1) *Autorisation – Autorisation de renseignement étranger pour [REDACTÉ]*; 2) *Demande – Autorisation de renseignement étranger pour [REDACTÉ]*; i) *Annexe I – Directive ministérielle au CST sur les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement – 2021-2023*; ii) *Annexe II – Liste des priorités nationales en matière de renseignement électromagnétique (SIGINT) – novembre 2021*; iii) *Annexe III – Résultats obtenus lors de la dernière période d'AM*; iv) *Annexe IV – Sections pertinentes du renseignement étranger du MPS*; v) *Annexe V – Résumé des mesures du CST visant à protéger la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada*; vi) *Annexe VI – Arrêté ministériel désignant des destinataires de renseignements canadiens d'identification acquis, utilisés et analysés en vertu d'une autorisation ministérielle de renseignement étranger (signé)*; 3) *Note de synthèse à l'intention de la ministre de la Défense nationale [REDACTÉ] [REDACTÉ] Renseignement étranger*; 4) *Autorisation [REDACTÉ] – Napperon de l'aperçu*; 5) *Résumé – [REDACTÉ] – Renseignement étranger*; et 6) *Compte rendu des discussions avec les responsables du CST.*

Compte tenu de la demande écrite présentée par la chef du Centre de la sécurité des télécommunications (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'elle avait des motifs raisonnables de croire que l'autorisation de renseignement étranger pour [REDACTÉ] [REDACTÉ] était nécessaire et que les conditions de sa délivrance, énoncées à l'article 34 de la Loi sur le CST, étaient remplies. La ministre a conclu qu'elle 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. La ministre a également examiné les conditions énoncées au paragraphe 34(2) de la Loi sur le CST et a conclu qu'elle 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.

¹ LC 2019, c 13, art 76.

² LC 2019, c 13, art 50.

II. Législation

A. Rôle de la ministre

La Loi sur le CST décrit les cinq volets du mandat du CST, notamment celui qui touche au renseignement étranger, dont il est question à l'article 16 de la Loi sur le CST.

En vertu du paragraphe 26(1) de la Loi sur le CST, la ministre peut délivrer au CST une autorisation de renseignement étranger pour [REDACTÉ] habitant 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'intermédiaire de celle-ci. Pour ce faire, la ministre doit d'abord recevoir une demande écrite de la chef du CST.

Conformément à l'article 34 de la Loi sur le CST, la ministre doit être en mesure de tirer des conclusions sur les éléments suivants :

Conditions des autorisations

34 (1) [La] ministre ne peut délivrer l'autorisation visée aux paragraphes 26(1), 27(1) ou (2), 29(1) ou 30(1) que [si elle] conclut 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. (Non souligné dans l'original.)

Conditions : autorisation de renseignement étranger

(2) [La] ministre ne peut délivrer l'autorisation visée aux paragraphes 26(1) que [si elle] conclut qu'il y a des motifs raisonnables de croire, outre ce qui est prévu au paragraphe (1) :

- a) que 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) que 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) que 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.*

Pour délivrer une autorisation de renseignement étranger pour [REDACTÉ] la ministre doit donc avoir des motifs raisonnables de croire, compte tenu des faits présentés dans la demande

écrite de la chef du CST et le dossier en générale, 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 conclure qu'il existe des motifs raisonnables de croire que l'activité proposée 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, la ministre doit expliquer les motifs qui l'ont amené à délivrer l'autorisation. C'est ce qu'elle fait dans ses conclusions.

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 34(2) de la Loi sur le CST, et sur lesquelles repose l'autorisation de renseignement étranger délivrée par la 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 de tous les 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 13 de la Loi sur le CR, le commissaire au renseignement doit examiner si les conclusions de la ministre sont raisonnables. Je rattacherai ce processus au concept du caractère raisonnable.

Le terme « raisonnable » n'est pas défini dans la Loi sur le CR ni dans la Loi sur le CST. Toutefois, il 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 s'il 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 décideur administratif, qui est la ministre.

Je suis cependant d'avis que, lorsque le législateur a employé le terme « raisonnable » dans le contexte de l'examen quasi judiciaire de décisions administratives par un juge à la retraite d'une juridiction supérieure, il entendait lui donner le même sens que 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 pertinentes³.

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 respect⁴.

III. Analysis

A. Caractère raisonnable des conclusions de la ministre

La chef du CST a présenté une demande écrite en vue d'obtenir une autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED] dans laquelle il était indiqué que [TRADUCTION] « en ce qui a trait au volet de son mandat touchant le renseignement étranger, le CST acquiert, secrètement ou d'une autre manière, de l'information à partir de l'infrastructure mondiale de l'information (l'IMI) ou par son entremise, notamment en engageant des entités étrangères situées à l'extérieur du Canada ou en interagissant avec celles-ci ou en utilisant tout autre moyen d'acquérir de l'information, et utilise, analyse et diffuse l'information dans le but de fournir des renseignements, en conformité avec les priorités du gouvernement fédéral en matière de renseignement »⁵.

[REDACTED] du CST, l'un des moyens utilisés par le CST pour obtenir des renseignements étrangers, comprend ce qui suit : [REDACTED]

La demande décrit [REDACTED] y compris la façon dont le CST acquiert de l'information et s'assure que ses activités demeurent secrètes lorsqu'il exécute ces programmes. La demande indique également en quoi ces activités remplissent l'objectif de recueillir des renseignements étrangers conformément aux priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement, tel qu'elles sont décrites dans la directive ministérielle adressée au CST sur les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement pour 2021-2023 et dans la liste des priorités nationales en matière de renseignement électromagnétique (SIGINT), ainsi que la manière dont la chef du CST propose d'utiliser, d'analyser, de conserver et de divulguer l'information acquise.

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

⁴ *Vavilov* au para 14.

⁵ *Demande présentée à la ministre de la Défense nationale concernant une autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED]* datée du 26 mai 2022, au para 2, à la p 1.

À la lumière des faits exposés dans la demande en l'espèce et le dossier en général, la ministre a tiré des conclusions sur le fondement desquelles elle a délivré une autorisation, assortie de conditions et restrictions, concernant [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 de renseignement étranger pour [REDACTED] était nécessaire et que les conditions de délivrance étaient satisfaites. En particulier, je suis convaincu du caractère raisonnable des conclusions de la ministre selon lesquelles les activités proposées sont raisonnables et proportionnelles, compte tenu de l'objectif du CST, qui est de recueillir des renseignements étrangers conformément aux priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement, lesquelles dictent la liste des priorités nationales en matière de renseignements électromagnétiques (SIGINT) et la nature de ces [REDACTED]. Les conclusions de la ministre servent de fondement à l'autorisation qu'elle a délivrée. De fait, 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 » nécessite que l'activité ait un lien rationnel avec l'objectif, qu'elle porte le moins possible atteinte aux droits et libertés de tierces parties [REDACTED]. Qui plus est, elle suppose que l'acquisition de l'information ne l'emporte pas sur l'objectif de collecte d'information. 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 qu'elle comprenait ces notions et qu'elle les a bien appliquées. En outre, elle a fondé ses conclusions sur les faits de la demande et le dossier en général, lesquels étaient également clairs à cet égard. Dans ses conclusions⁶, la ministre montre en quoi les [REDACTED] sont raisonnables et proportionnelles compte tenu de la nature de l'objectif à atteindre et des activités. Par conséquent, il a été démontré à ma satisfaction que les conclusions de la ministre sont raisonnables en ce qui concerne [REDACTED].

B. La réponse aux remarques formulées dans la décision du commissaire au renseignement de 2021

Dans ma décision de 2021, j'ai formulé des remarques relativement au dossier reçu⁷. Je constate que le dossier de cette année a été constitué compte tenu de ces remarques.

⁶ *Autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED]* datée du 1^{er} juin 2022, aux para 3–15, aux pp 2–4.

⁷ *Décision et motifs du commissaire au renseignement*, Affaire intéressant une demande présentée par le Centre de la sécurité des télécommunications Canada à la ministre de la Défense nationale concernant [REDACTED] en vertu du paragraphe 26(1) de la *Loi sur le centre de la sécurité des télécommunications*, datée du 20 juillet 2021, dossier : 2200-B-2021-02, aux pp 10–13.

IV. Conclusion

À la lumière de mon examen du dossier présenté, je suis convaincu que les conclusions ministérielles sont raisonnables. Par conséquent, j'approuve l'autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED] datée du 1^{er} juin 2022, conformément à l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le commissaire au renseignement*.

(Original signé)

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

29 juin 2022

Date