



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-2022-04

**AFFAIRE INTÉRESSANT UNE DEMANDE PRÉSENTÉE PAR LE CENTRE DE LA
SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS À LA MINISTRE DE LA DÉFENSE
NATIONALE CONCERNANT UNE AUTORISATION DE RENSEIGNEMENT
ÉTRANGER POUR DES ACTIVITÉS DE [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 4 août 2022

TABLE DES MATIÈRES

I.	Aperçu	3
II.	Législation.....	4
	A. Rôle de la ministre	4
	B. Rôle du commissaire au renseignement.....	4
	<i>i. Concept applicable du caractère raisonnable</i>	<i>5</i>
III.	Analyse	5
	A. Caractère raisonnable de la ministre	5
	B. Réponse aux commentaires formulés dans la décision du commissaire au renseignement de 2021	7
IV.	Conclusion	7

I. Aperçu

Le 6 juillet 2022, la ministre de la Défense nationale (la ministre) a délivré une autorisation de renseignement étranger pour des activités de [REDACTED] en vertu du paragraphe 26(1) de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*¹ (la Loi sur le CST). Le 11 juillet 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). De plus, la ministre a déposé au dossier une lettre de présentation, datée du 6 juillet 2022, indiquant que la liste suivante représentait l'ensemble des documents dont elle disposait au moment de délivrer l'autorisation : 1) *Autorisation* – Autorisation de renseignement étranger pour des activités de [REDACTED] 2) *Demande* – Autorisation de renseignement étranger pour des activités de [REDACTED] ; i) Annexe I – Modèle de formulaire d'évaluation des risques opérationnels en matière de renseignement électromagnétique (SIGINT); ii) Annexe II – Directive ministérielle sur les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement pour le CST – 2021-2023; iii) Annexe III – Liste des priorités nationales en matière de renseignement électromagnétique (SIGINT) - novembre 2021; iv) Annexe IV – Résultats obtenus lors de la dernière période d'AM; v) Annexe V – Calendrier de conservation des renseignements étrangers du MPS; vi) Annexe VI – Résumé des mesures du CST visant à protéger la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada; vii) Annexe VII – 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 – activités de [REDACTED] – Renseignement étranger; 4) Autorisations de renseignements étrangers – Napperon de l'aperçu; 5) Résumé – renseignement étranger – activités de [REDACTED] ; 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 (la 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 [REDACTED] 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 [REDACTED] 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 le 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 [REDACTED] 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'intermédiaire de celle-ci. Pour ce faire, la ministre doit d'abord recevoir une demande écrite de la chef du CST.

Pour délivrer une autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED] 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(2) de la Loi sur le CST sont remplies. Ce faisant, la ministre doit expliquer les motifs qui l'ont amené à conclure que l'activité en cause 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 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 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 d'accorder l'autorisation.

Il convient de souligner que ce sont les conclusions ou les motifs de la ministre 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 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.

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.

En outre, 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. Analyse

A. Caractère raisonnable de la ministre

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

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] 5 [REDACTED]
[REDACTED]

La demande [REDACTED] notamment en expliquant la façon dont le CST acquiert l'information, la manière dont il prévoit assurer la nature secrète des

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 *Ibid* au para 14.

⁵ *Demande présentée à la ministre de la Défense nationale concernant une autorisation de renseignement étranger* – [REDACTED] datée du 28 juin 2022, au para 3, à la p 1.

activités et les limites de celles-ci. La demande décrit également comment [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 2021-2023⁶ et dans la liste des priorités nationales en matière de renseignement électromagnétique (SIGINT)⁷. Elle décrit également la façon dont la chef du CST propose d'utiliser, d'analyser, de conserver et de divulguer l'information acquise. À la lumière des faits présentés dans la demande, la ministre a tiré des conclusions sur le fondement desquelles elle a délivré l'autorisation, assortie de conditions et de restrictions, concernant les activités de [REDACTED]

Je constate que la ministre a conclu 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 renseignement étranger pour [REDACTED] était nécessaire et que les conditions relatives à sa délivrance étaient remplies. Je suis convaincu que les conclusions de la 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 (SIGINT), et compte tenu de la nature de ces activités [REDACTED]. Les conclusions de la ministre servent de fondement à l'autorisation qu'elle a délivrée, 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, [REDACTED]. 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. Aux paragraphes 2 à 44 de ses conclusions⁸, la ministre démontre en quoi les activités de [REDACTED] sont raisonnables et proportionnelles. La ministre explique essentiellement que les activités en cause sont raisonnables et proportionnelles, principalement parce qu'elles sont assujetties à des mesures de contrôle et à des limites qui sont appliquées de manière continue et visent des cibles ou des plateformes où ces cibles sont actives.

⁶ Annexe II de la *Demande présentée à la ministre de la Défense nationale concernant une autorisation de renseignement étranger* [REDACTED] datée du 28 juin 2022.

⁷ Annexe III de la *Demande présentée à la ministre de la Défense nationale concernant une autorisation de renseignement étranger* [REDACTED] datée du 28 juin 2022.

⁸ *Autorisation de renseignement étranger pour des activités de* [REDACTED] datée du 6 juillet 2022, aux pp 1-9.

À la suite de mon examen du dossier présenté, je suis convaincu que les conclusions de la ministre sont raisonnables en ce qui concerne [REDACTED]

B. Réponse aux commentaires formulés dans la décision du commissaire au renseignement de 2021

Dans ma décision de 2021, j'ai formulé deux remarques relativement au dossier reçu. La première portait sur les « résultats obtenus »⁹ et la seconde, sur les « autres lois fédérales »¹⁰. Je constate que le dossier de cette année a été constitué compte tenu de ces remarques.

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 les activités de [REDACTED] délivrée par la ministre le 6 juillet 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

4 août 2022

Date

⁹ *Commissaire au renseignement – Décision et motifs*, datée du 8 septembre 2021, dossier : 2200-B-2021-04, aux pp 6–8.

¹⁰ *Ibid* aux pp 8–9.