



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-2023-01

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 21 AVRIL 2023

TABLE DES MATIÈRES

I.	APERÇU	3
II.	CONTEXTE LÉGISLATIF	4
A.	<i>La Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications</i>	4
B.	<i>La Loi sur le commissaire au renseignement</i>	7
III.	LA NORME DE CONTRÔLE	8
IV.	ANALYSE	10
A.	<i>Le paragraphe 34(1) de la Loi sur le CST</i>	11
i.	<i>La signification de « raisonnable et proportionnelle »</i>	11
ii.	<i>Examen de la conclusion de la ministre selon laquelle les activités en cause sont raisonnables</i>	13
iii.	<i>Examen de la conclusion de la ministre selon laquelle les activités en cause sont proportionnelles</i>	14
iv.	<i>Les conclusions de la ministre concernant certaines des activités en cause sont raisonnables parce que les activités ne relèvent pas de la portée du paragraphe 26(2) de la Loi sur le CST</i>	15
B.	<i>Paragraphe 34(2) – Conditions d'autorisation – Renseignement étranger</i>	21
i.	<i>L'information à acquérir au titre de l'autorisation ne peut raisonnablement être acquise d'une autre manière</i>	21
ii.	<i>L'information ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire</i>	22
iii.	<i>L'information non sélectionnée à acquérir au titre de l'autorisation ne peut être raisonnablement acquise d'une autre manière</i>	23
iv.	<i>Les mesures visant à protéger la vie privée permettent de s'assurer que l'information 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</i>	23
C.	<i>Approbation partielle de l'autorisation</i>	25
V.	REMARQUES	26
i.	<i>Avis au commissaire au renseignement</i> [REDACTED]	26
ii.	<i>La période de conservation des métadonnées</i>	27
iii.	<i>La définition du terme « essentielle »</i>	27
iv.	<i>Les renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat</i>	28
v.	<i>Le critère de conservation « aussi longtemps qu'elle est pertinente sur le plan opérationnel »</i>	31
VI.	CONCLUSIONS	32

ANNEXE A – Classifiée – non accessible au public

I. APERÇU

1. Dans le cadre de son mandat, le Centre de la sécurité des télécommunications (le CST) recueille des renseignements étrangers dans ce qu'on appelle « l'infrastructure mondiale de l'information » (l'IMI) – essentiellement, Internet et les réseaux, liens et appareils de télécommunication. Le CST utilise, analyse et diffuse l'information recueillie dans le but de fournir des renseignements étrangers au gouvernement du Canada, en conformité avec les priorités de ce dernier en matière de renseignement.
2. Afin de mener efficacement ses activités relatives au renseignement étranger, le CST doit parfois contrevenir à certaines lois canadiennes ou porter atteinte aux intérêts en matière de vie privée de Canadiens et de personnes se trouvant au Canada. Vu la nécessité d'obtenir des renseignements étrangers pour servir les intérêts nationaux du Canada et assurer la sécurité du pays d'une part, et la possibilité de contrevenir à des lois et de porter atteinte à des intérêts en matière de vie privée d'autre part, le Parlement a créé un régime qui vise à établir un équilibre entre les deux.
3. Plus précisément, ce régime permet au CST de contrevenir à toute loi fédérale ou à toute loi d'un État étranger lorsqu'il mène ses activités et recueille des renseignements étrangers dans l'infrastructure mondiale de l'information. Il permet également au CST d'acquérir, d'utiliser, d'analyser, de conserver et de diffuser de l'information concernant des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada, mais seulement lorsque certaines conditions sont remplies et que des mesures précises sont prises.
4. Le processus débute lorsque la chef du CST présente une demande écrite à la ministre de la Défense nationale (la ministre) en vue d'obtenir une autorisation de renseignement étranger. Dans cette demande, la chef du CST indique, entre autres, les motifs pour lesquels l'autorisation est nécessaire ainsi que les activités ou les catégories d'activités qui seraient autorisées. La ministre peut délivrer l'autorisation de renseignement étranger si, notamment, elle conclut que les activités proposées sont raisonnables et proportionnelles.

5. L'autorisation de renseignement étranger devient valide seulement après avoir été approuvée par le commissaire au renseignement, qui doit déterminer si les conclusions de la ministre – sur lesquelles repose l'autorisation délivrée – sont raisonnables.
6. Le 27 mars 2023, la ministre a délivré une autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED] (l'autorisation) en vertu du paragraphe 26(1) de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*, LC 2019, c 13, art 76 (la *Loi sur le CST*).
7. Le même jour, le Bureau du commissaire au renseignement a reçu l'autorisation afin que je l'examine et l'approuve conformément à la *Loi sur le commissaire au renseignement*, LC 2019, c 13, art 50 (la *Loi sur le CR*).
8. D'après mon examen et pour les motifs qui suivent, je suis convaincu que les conclusions tirées par la ministre en vertu des paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST* concernant les activités et les catégories d'activités énumérées aux paragraphes 50a), 50b), 50c) et 51 de l'autorisation sont raisonnables. Comme je l'expliquerai dans ma décision, je ne suis toutefois pas convaincu du caractère raisonnable des mêmes conclusions tirées quant aux activités et aux catégories d'activités énumérées aux paragraphes 50d) et 50e) de l'autorisation.
9. Par conséquent, en vertu de l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*, j'approuve l'autorisation ministérielle pour [REDACTED] sauf pour les activités énumérées aux paragraphes 50d) et 50e) de l'autorisation.

II. CONTEXTE LÉGISLATIF

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

10. En juin 2019, la *Loi concernant des questions de sécurité nationale* (appelée la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale*, LC 2019, c 13) est entrée en vigueur et a modifié le cadre de sécurité nationale du Canada. Elle a créé un nouveau rôle quasi judiciaire dans le domaine de la sécurité nationale et de la responsabilisation en matière de renseignement : celui de commissaire au renseignement. Le

titulaire de ce poste doit être un juge à la retraite d'une cour supérieure et il est chargé d'évaluer et d'examiner certaines décisions ministérielles concernant la collecte de renseignement et les activités de cybersécurité.

11. La *Loi de 2017 sur la sécurité nationale* a élargi les pouvoirs et les obligations du CST en lui créant sa propre loi. La *Loi sur le CST* est entrée en vigueur en août 2019. Avant cette date, le mandat du CST était énoncé dans la *Loi sur la défense nationale*, LRC 1985, c N-5.
12. Comme le définit le paragraphe 15(1) de la *Loi sur le CST*, le CST est l'organisme national du renseignement électromagnétique en matière de renseignement étranger et l'expert technique de la cybersécurité et de l'assurance de l'information.
13. Le mandat du CST comporte cinq volets, dont l'un est le renseignement étranger. Aux termes de l'article 16 de la *Loi sur le CST*, qui décrit ce volet du mandat, le CST peut acquérir, secrètement ou d'une autre manière, de l'information à partir de 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. Il peut également utiliser, analyser et diffuser l'information dans le but de fournir des renseignements étrangers, en conformité avec les priorités du gouvernement fédéral en matière de renseignement.
14. Conformément à son mandat, le CST recueille des renseignements dans l'IMI sur des cibles étrangères qui se trouvent à l'extérieur du Canada. Le renseignement étranger constitue de l'information sur les capacités, les intentions ou les activités de cibles étrangères et qui se rapporte aux affaires internationales, à la défense et à la sécurité.
15. Des limites et des conditions sont imposées au CST lorsqu'il mène ses activités de renseignement étranger. Point important, les activités du CST ne doivent pas viser des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada. De plus, aux termes du paragraphe 22(1) de la *Loi sur le CST*, ses activités ne doivent pas porter atteinte à la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*).

16. Par ailleurs, les activités du CST ne doivent pas contrevenir à d'autres lois fédérales ni viser l'acquisition d'information à partir de l'IMI ou par l'entremise de celle-ci qui porterait atteinte à une attente raisonnable de protection en matière de vie privée d'un Canadien ou d'une personne se trouvant au Canada (paragraphe 22(3) de la *Loi sur le CST*) – à moins, comme je le décrirai plus loin, que ces activités soient menées en vertu d'une autorisation de renseignement étranger. Comme le prévoit l'article 24 de la *Loi sur le CST*, le Centre est tenu de veiller à ce que des mesures pour protéger la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada soient en place.
17. Lorsque le CST mène des activités de renseignement étranger, il est possible qu'il contrevienne à une loi fédérale, par exemple à la partie VI du *Code criminel*, LRC 1985, c C-46, lorsqu'il intercepte des communications privées. Il peut également arriver qu'il obtienne, utilise et conserve incidemment de l'information qui est par la suite identifiée comme se rapportant à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada et ainsi porter atteinte à l'attente raisonnable de protection en matière de vie privée de cette personne. Le terme « incidemment » est défini au paragraphe 23(5) de la *Loi sur le CST* comme « la manière dont [l'information] est acquise dans le cas où elle n'était pas délibérément recherchée et où le Canadien ou la personne se trouvant au Canada à qui elle se rapporte n'était pas visé par l'acquisition ».
18. Dans les deux cas, le CST peut demander au ministre de délivrer une autorisation de renseignement étranger au titre des paragraphes 22(3) et 26(1) de la *Loi sur le CST* afin de lui permettre de mener légalement ce type d'activités ou de catégories d'activités. Plus précisément, le paragraphe 26(1) prévoit que la ministre peut délivrer une autorisation de renseignement étranger qui habilite le CST, dans la réalisation du volet de son mandat touchant le renseignement étranger et malgré toute autre loi fédérale ou loi d'un État étranger, à mener toute activité précisée dans l'autorisation dans l'IMI ou par l'entremise de celle-ci. Le paragraphe 26(2) de la *Loi sur le CST* énumère les activités qui peuvent être visées par une autorisation.
19. Alors que l'article 33 de la *Loi sur le CST* décrit les exigences que le CST doit remplir pour demander une autorisation ministérielle, les paragraphes 34(1) et (2) énoncent les conditions auxquelles la ministre peut autoriser les activités du CST. La ministre délivre une autorisation

lorsqu'elle est convaincue que les conditions établies par la Loi sont remplies. J'aborderai cette question plus en détail dans la section Analyse de ma décision.

20. L'autorisation ministérielle n'est valide que lorsqu'elle est approuvée par le commissaire au renseignement (paragraphe 28(1) de la *Loi sur le CST*). Ce n'est qu'à ce moment que le CST peut accomplir les activités énoncées dans l'autorisation.

B. *La Loi sur le commissaire au renseignement*

21. 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'espèce une autorisation de renseignement étranger, afin de déterminer si ces conclusions sont raisonnables.
22. L'article 13 de la *Loi sur le CR*, qui porte sur la délivrance d'une autorisation de renseignement étranger, prévoit que 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 sont raisonnables.
23. 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 le prévoit la jurisprudence du commissaire au renseignement, cela comprend tous les renseignements transmis de vive voix qui ont été consignés par écrit, y compris les notes d'information ministérielles. Le commissaire au renseignement n'a pas de droit d'accès aux renseignements confidentiels du Cabinet (article 26 de la *Loi sur le CR*).
24. En l'espèce, 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 prendre sa décision m'ont été fournis. Par conséquent, le dossier dont je suis saisi est composé des éléments suivants :
- a) L'autorisation datée du 27 mars 2023
 - b) La note d'information de la chef du CST à l'intention de la ministre, datée du 6 mars 2023

- c) La demande de la chef du CST, qui inclut six annexes, datée du 6 mars 2023
- d) Un résumé des activités de 2023-2024
- e) Une présentation donnant un aperçu des activités

III. LA NORME DE CONTRÔLE

25. La *Loi sur le CR* prévoit que le commissaire au renseignement doit examiner si les conclusions de la ministre sont raisonnables.

26. Comme il a été établi dans la jurisprudence du commissaire au renseignement, lorsque le législateur a employé le terme « raisonnable » dans le contexte de l'examen quasi judiciaire de décisions administratives, il entendait lui donner le même sens que dans la jurisprudence en droit administratif. Par conséquent, j'appliquerai la norme de la décision raisonnable à mon examen, qui m'oblige à prendre en considération les objectifs énoncés dans la *Loi sur le CR* et la *Loi sur le CST*.

27. Au paragraphe 99 de l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov], la Cour suprême du Canada a décrit de manière succincte ce qui constitue 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.

28. 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 du contrôle 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 établi par la *Loi sur le CR* et la *Loi sur le CST*.

29. Un examen de la *Loi sur le CR* et de la *Loi sur le CST*, de même que les débats législatifs, montrent que le Parlement 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 et le respect de la primauté du droit et des droits et libertés des Canadiens. Pour maintenir cet équilibre, je considère que le Parlement m'a attribué un rôle de gardien et de surveillant des autorisations ministérielles.
30. Cela veut dire que dans le cadre de son examen quasi judiciaire, le commissaire au renseignement doit prendre en considération les objectifs du régime législatif ainsi que le rôle de la ministre et le sien. Je dois donc examiner attentivement et soupeser les intérêts importants en matière de vie privée et les autres intérêts des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada qui pourraient être visés par l'autorisation faisant l'objet de mon examen.
31. 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, il « n'approuve pas » l'autorisation (alinéa 20(1)b) de la *Loi sur le CR*).
32. Dans le contexte d'une autorisation de renseignement étranger délivrée en vertu de l'article 26 de la *Loi sur le CST* – ce qui est le cas en l'espèce –, la jurisprudence du commissaire au renseignement établit que le commissaire peut approuver « partiellement » une autorisation¹. L'ancien commissaire au renseignement s'est fondé sur une analyse des paragraphes 26(1) et 34(1) de la *Loi sur le CST* ainsi que sur l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*.
33. Plus précisément, le paragraphe 26(1) de la *Loi sur le CST* prévoit que la ministre peut délivrer une autorisation de renseignement étranger qui habilite le CST à mener toute activité précisée dans l'autorisation. Le paragraphe 34(1), lui, prévoit que le ministre peut délivrer une autorisation s'il conclut qu'il y a des motifs raisonnables de croire que l'activité en cause est raisonnable et proportionnelle.

¹ *Commissaire au renseignement – Décision et motifs*, 20 juillet 2021, Dossier : 2200-B-2021-02, pages 8–10.

34. L'ancien commissaire au renseignement était d'avis que non seulement l'autorisation délivrée en vertu du paragraphe 26(1) de la *Loi sur le CST* peut porter sur plus d'une activité, mais le critère que doit appliquer la ministre suivant le paragraphe 34(1) doit être appliqué à chaque activité en cause. Tout comme la ministre doit déterminer si elle peut conclure que chaque activité est raisonnable et proportionnelle, le commissaire au renseignement doit, suivant l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*, approuver l'autorisation s'il est convaincu que les conclusions en cause sont raisonnables.
35. L'ancien commissaire au renseignement a également mentionné, à la page 10 de sa décision, que « le législateur ne peut avoir voulu que le régime législatif en question appuie la position intenable selon laquelle l'autorisation dans son ensemble, portant sur plusieurs activités, n'est pas approuvée si les conclusions concernant une activité en particulier sont jugées déraisonnables ».
36. Je souscris à cette opinion et à cette analyse.
37. La décision du commissaire au renseignement peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale du Canada 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

38. Le 6 mars 2023, la chef du CST a présenté une demande écrite d'autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED] (la demande) en vue de la réalisation de son mandat (paragraphe 33(1) de la *Loi sur le CST*). Cette demande décrit les activités qui peuvent être menées par le CST pour acquérir des renseignements étrangers et assurer la nature secrète de ses opérations. Une description des activités visées par la demande se trouve dans l'annexe classifiée de la présente décision (Annexe A). J'ai décidé d'inclure cette description dans une annexe classifiée pour deux raisons. D'abord, elle facilitera la lecture de la version de la présente décision qui sera rendue publique. Ensuite, elle permet de veiller à ce que la décision inclue les faits qui m'ont été présentés, lesquels ne seraient autrement accessibles que dans le dossier.

39. La demande explique également en quoi les activités du CST permettent d'atteindre l'objectif de collecte de renseignement étranger conformément aux priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement, telles qu'elles sont décrites dans la directive ministérielle donnée au CST sur les priorités en matière de renseignement du gouvernement du Canada pour 2021–2023 et dans la liste des priorités nationales en matière de renseignement électromagnétique. En outre, elle indique comment la chef du CST propose d'utiliser, d'analyser, de conserver et de divulguer l'information recueillie.
40. D'après les faits présentés dans la demande, et en général dans le dossier, la ministre a conclu, aux termes du paragraphe 33(2) de la *Loi sur le CST*, qu'il y a des motifs raisonnables de croire que l'autorisation est nécessaire et que les conditions énoncées aux paragraphes 34(1) et (2) sont remplies.
41. Suivant l'article 13 de la *Loi sur le CR*, je dois examiner si les conclusions de la ministre, qui ont été 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 qu'elle a délivrée en vertu du paragraphe 26(1) de cette loi, sont raisonnables.

A. Le paragraphe 34(1) de la Loi sur le CST

i. La signification de « raisonnable et proportionnelle »

42. Aux termes du paragraphe 34(1) de la *Loi sur le CST*, pour pouvoir délivrer une autorisation de renseignement étranger, la ministre 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 ».
43. L'obligation de déterminer si une activité est « raisonnable » aux termes du paragraphe 34(1) fait partie des fonctions de la ministre et elle est distincte de l'examen du « caractère raisonnable » effectué 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. 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 la décision raisonnable, expliquée précédemment.

44. La détermination du caractère raisonnable et proportionnel d'une activité au titre du paragraphe 34(1) est aussi 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 crois que sa compréhension de ces termes doit à tout le moins refléter les considérations sous-jacentes qui suivent.
45. Dans ses décisions antérieures, le commissaire au renseignement a déclaré que la notion de « raisonnable » prévue au paragraphe 34(1) s'entend d'une activité qui est équitable, solide, logique et bien fondée au regard des objectifs à atteindre. J'ajoute que cette notion suppose que l'activité doit être légale, dans le sens où elle doit être autorisée par la loi. Le rôle du commissaire au renseignement se limite à examiner le caractère raisonnable des conclusions du ministre concernant les conditions énoncées aux paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST*. 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 ».
46. Essentiellement, une activité raisonnable en est une qui est 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 de la loi. Dans le contexte de la présente autorisation, cela veut dire que les objectifs des activités en cause doivent contribuer à la réalisation du mandat du CST en matière de renseignement étranger.
47. En ce qui concerne 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 des 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 de ces objectifs (voir, par exemple, *Doré c Barreau du Québec*, 2012 CSC 12 aux para 55-58). Il ne suffit pas de simplement mettre en balance les protections conférées par la *Charte* et les objectifs de la loi. 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 para 80-82).

48. Dans notre contexte, la ministre doit procéder à cet exercice de mise en balance et conclure que les activités visées 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 soit pas plus grande que les répercussions d'un manquement possible à une loi fédérale. 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 de la conclusion de la ministre selon laquelle les activités en cause sont raisonnables

49. La ministre a conclu, au paragraphe 3 de l'autorisation, qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que [TRADUCTION] « les activités visées par la présente autorisation sont raisonnables eu égard à l'objectif d'acquérir de l'information à partir de l'IMI dans le but de fournir des renseignements étrangers conformément aux priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement ».

50. En ce qui a trait aux activités précises [REDACTED] au paragraphe 51 de l'autorisation, je suis d'avis que la conclusion de la ministre est raisonnable. Il existe un lien rationnel clair entre ces activités et leur objectif – la collecte de renseignements étrangers. Il est évident d'après le dossier que ces activités précises [REDACTED] contribuent à la réalisation du mandat du CST en matière de renseignement étranger.

51. De même, je suis d'avis que la conclusion de la ministre est raisonnable en ce qui a trait aux activités énumérées aux paragraphes 50a), b) et c) de l'autorisation. La ministre a compris et a expliqué pourquoi ces activités sont nécessaires pour donner effet à [REDACTED]
52. Toutefois, comme je le décrirai aux paragraphes 58 à 82 ci-dessous, je crois que la conclusion de la ministre n'est pas raisonnable pour ce qui est des activités énumérées aux paragraphes 50d) et e) de l'autorisation.

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

53. La ministre a conclu, au paragraphe 3 de l'autorisation, qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que les activités en cause sont [TRADUCTION] « proportionnelles vu la manière dont elles sont menées ».
54. Je suis convaincu qu'il est raisonnable pour la ministre de conclure que les activités en cause seraient proportionnelles. Le dossier montre clairement que la ministre a jugé que les politiques et les pratiques du CST visaient à établir un équilibre entre l'acquisition de renseignements étrangers et la protection des droits en matière de vie privée, et qu'elle a effectué un exercice de mise en balance.
55. Je suis d'avis que l'exercice de mise en balance de la ministre est raisonnable. Les lois fédérales qui sont susceptibles d'être enfreintes, et particulièrement les dispositions en cause de ces lois, sont peu nombreuses et ont peu d'incidence sur le public canadien. Cela ne veut pas dire pour autant que les infractions possibles ne sont pas graves. Le CST propose plutôt de mener ses activités d'une manière qui limitera la possibilité de commettre des infractions. Par conséquent, je suis convaincu qu'en cas de violation d'une loi fédérale, l'incidence de cette violation sera limitée.
56. Par exemple, le CST tentera de recueillir de l'information là où il n'y a pas de renseignements portant sur des Canadiens, ou là où il y en a le moins possible. En outre, si des communications privées sont interceptées et se rapportent à des Canadiens, ces renseignements seront conservés uniquement en vertu des exceptions limitées de la *Loi sur le CST*.

57. La ministre a également montré clairement qu'elle connaissait les intérêts en matière de vie privée en jeu et elle a énoncé les mesures mises en place pour les protéger. Par conséquent, elle est parvenue à la conclusion que l'ampleur des activités proposées justifie les atteintes possibles aux intérêts en matière de vie privée des Canadiens.

iv. Les conclusions de la ministre concernant certaines des activités en cause sont raisonnables parce que les activités ne relèvent pas de la portée du paragraphe 26(2) de la Loi sur le CST

58. Le paragraphe 26(2) de la *Loi sur le CST* dispose :

- 26(2) Peuvent être comprises dans les activités ou catégories d'activités visées par l'autorisation de renseignement étranger les activités ou catégories d'activités suivantes :
- (a) accéder à des portions de l'infrastructure mondiale de l'information;
 - (b) acquérir de l'information dans l'infrastructure mondiale de l'information ou par son entremise, notamment de l'information non sélectionnée;
 - (c) installer, maintenir, copier, distribuer, rechercher, modifier, interrompre, supprimer ou intercepter quoi que ce soit dans l'infrastructure mondiale de l'information ou par son entremise;
 - (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.

59. Aux paragraphes 50 et 51 de l'autorisation, la ministre a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION]

50. J'autorise le CST à mener les activités suivantes :

- a) [REDACTED]
- b) [REDACTED]
- c) [REDACTED]
- d) [REDACTED]
- e) [REDACTED]

51. J'autorise le CST à mener les activités suivantes [REDACTED] dans la réalisation de son mandat en matière de renseignement étranger :

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

60. Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que les conclusions de la ministre concernant les activités et les catégories d'activités énoncées aux paragraphes 50d) et e) de l'autorisation sont déraisonnables.

a) Les activités ne relèvent pas de la portée du paragraphe 26(2) de la Loi sur le CST

61. Pour que les conclusions de la ministre soient raisonnables quant aux activités et aux catégories d'activités énoncées dans l'autorisation, celle-ci doit être habilitée par la Loi à les inclure dans l'autorisation.

62. Le paragraphe 50d) de l'autorisation définit la catégorie de manière très large [REDACTED] [REDACTED] et porte sur [REDACTED] À l'opposé, l'alinéa 26(2)e) de la Loi sur le CST – [REDACTED] – limite les activités qui peuvent être autorisées : l'activité doit être « raisonnable dans les circonstances » et « raisonnablement nécessaire pour faciliter l'exécution des activités », et les activités auxquelles elle se rapporte doivent être « visées par l'autorisation ». Dans le cas qui nous occupe, j'en comprends qu'il s'agit de la présente autorisation.

63. La catégorie d'activités beaucoup plus large énoncée au paragraphe 50d) ne peut pas raisonnablement correspondre à la catégorie limitée énoncée dans la Loi.

64. De même, le paragraphe 26(2) n'inclut pas d'activité ou de catégorie d'activités à laquelle peut correspondre au paragraphe 50e) de l'autorisation, [REDACTED] [REDACTED] De plus, le dossier n'indique pas comment [REDACTED] pourrait constituer une activité que le CST peut mener en conformité avec le paragraphe 26(2).

65. Par conséquent, les activités décrites au paragraphe 50e) de l'autorisation ne relèvent pas de la portée du paragraphe 26(2) de la *Loi sur le CST*.

b) Le paragraphe 26(2) de la Loi sur le CST constitue une liste exhaustive d'activités

66. Ma conclusion selon laquelle les catégories d'activités incluses aux paragraphes 50d) et e) ne correspondent pas à la liste qui se trouve au paragraphe 26(2) de la *Loi sur le CST* ne met pas fin à l'analyse de la question de savoir si les conclusions du ministre concernant ces activités sont raisonnables. Elle soulève plutôt une autre question : le paragraphe 26(2) constitue-t-il une liste exhaustive d'activités ou s'agit-il plutôt d'une liste non exhaustive à laquelle la ministre peut ajouter des activités?

67. Dans le cadre de mon examen selon la norme de la décision raisonnable, je dois faire preuve de déférence envers la ministre lors de mon interprétation de la *Loi sur le CST*. Cela veut dire que si la ministre a interprété le paragraphe 26(2) comme étant une liste non exhaustive et que son interprétation était raisonnable compte tenu des principes d'interprétation des lois, elle aurait le pouvoir d'inclure les activités en cause à l'autorisation (à condition, bien entendu, qu'elle soit convaincue que les autres conditions sont remplies).

68. Dans la demande que la chef du CST a présentée à la ministre (paragraphes 6 et 7), le paragraphe 50d) était libellé différemment et la catégorie d'activités énoncée au paragraphe 50e) de l'autorisation n'était pas incluse. Contrairement à la liste d'activités que la ministre a incluse dans l'autorisation, la liste d'activités pour laquelle la chef du CST demandait une autorisation ministérielle reprend le libellé de la Loi.

69. En fin de compte, les activités pour lesquelles une autorisation ministérielle est demandée sont les activités énoncées dans la demande de la chef du CST. Selon mon interprétation, la *Loi sur le CST* n'empêche pas la ministre de modifier les activités qui seront définitivement incluses dans l'autorisation. Cependant, cette modification devrait être consignée dans le dossier et une justification devrait être fournie.

70. Rien dans les conclusions de la ministre ni dans le dossier ne donne à penser qu'elle s'est penchée sur l'interprétation du paragraphe 26(2) de la *Loi sur le CST*. Au contraire, le dossier révèle que l'intention de la ministre était de refléter les activités présentées par la chef du CST et celles énumérées au paragraphe 26(2) de la *Loi sur le CST* dans son autorisation, sans aller plus loin.
71. Même en faisant preuve de déférence envers la ministre, et vu l'importance de la justification dans le cadre d'un examen selon la norme de la décision raisonnable, je ne peux conclure que la ministre a interprété le paragraphe 26(2) comme étant une liste non exhaustive. Je ne peux pas non plus lui attribuer une analyse qui ne figure pas au dossier. Par conséquent, aux fins de mon examen, je dois considérer que le paragraphe 26(2) de la *Loi sur le CST* constitue une liste exhaustive d'activités pouvant être autorisées par la ministre.
72. Je conclus donc que les conclusions de la ministre sont déraisonnables en ce qui a trait aux activités décrites aux paragraphes 50d) et e) de l'autorisation, car les activités ne sont pas « raisonnables », comme l'exige le paragraphe 34(1) de la *Loi sur le CST*. Leur inclusion dans l'autorisation n'est pas justifiée par des motifs intelligibles démontrant que la ministre avait le pouvoir légal de les inclure.
73. Si j'avais conclu que les conclusions de la ministre démontraient qu'elle avait interprété le paragraphe 26(2) comme étant une liste non exhaustive, je ne suis pas convaincu qu'une telle interprétation serait raisonnable – bien que cela ne soit pas une question à trancher pour l'instant.

c) L'absence d'effet sur les activités du CST visées par l'autorisation

74. Dans les circonstances, je crois qu'il est utile d'expliquer les effets d'une conclusion selon laquelle les conclusions du ministre quant aux activités énoncées aux paragraphes 50d) et e) de l'autorisation sont déraisonnables. Mon objectif est de dissiper toute incertitude pouvant découler de ma conclusion.

75. Après mon examen du dossier, je suis d'avis que le fait que je n'approuve pas les activités énoncées aux paragraphes 50d) et d) de l'autorisation ne restreindra pas les activités qui seront menées par le CST en vertu de l'autorisation.

76. En ce qui concerne le paragraphe 50d) – [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] en vertu de l'autorisation.

77. Le paragraphe 50d) de l'autorisation prévoit que [REDACTED]

[REDACTED] L'intention est compréhensible et même louable : si [REDACTED]

[REDACTED] le CST et la ministre veulent avoir le pouvoir de faciliter ces activités et, en outre, ils souhaitent faire preuve de transparence.

78. Toutefois, la loi a été rédigée de manière à ce que les activités du CST susceptibles de contrevenir à une loi fédérale doivent être autorisées par la ministre et ensuite par le commissaire au renseignement. Cela signifie que la ministre – et moi-même en tant que commissaire au renseignement une fois que l'autorisation ministérielle est délivrée en vertu des articles 26 et 27 de la *Loi sur le CST* – doit très bien comprendre les activités qui seront menées au titre de l'autorisation. [REDACTED]

[REDACTED] risque de contourner l'exigence prévue à la loi selon laquelle le décideur dans [REDACTED] doit comprendre les activités qu'elle autorise et la façon dont elles seront menées.

79. L'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST* prévoit expressément que si une autre activité est nécessaire pour faciliter l'exécution des activités principales visées par l'autorisation de renseignement étranger, cette activité peut être autorisée par la ministre dans l'autorisation de renseignement étranger. Si une autre autorisation ministérielle nécessite [REDACTED]

[REDACTED]

cela doit être précisé dans [REDACTED]

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.

81. En ce qui concerne les activités énoncées au paragraphe 50e) [REDACTED]

[REDACTED] – je suis aussi d'avis que ma conclusion n'a pas d'incidence sur les activités que le CST pourrait mener.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Par conséquent, le CST doit s'assurer [REDACTED]

[REDACTED] Il ne m'appartient pas, en tant que commissaire au renseignement, d'autoriser ou d'examiner [REDACTED]

[REDACTED] Je souligne simplement que [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

82. Cela étant dit, je remercie et félicite la chef du CST d'avoir expliqué que l'intention du CST est de

[REDACTED] En effet, il s'agit de renseignements factuels cruciaux dont la ministre et moi devons être au courant lorsque nous prenons nos décisions respectives. Par exemple, pour la ministre, cela peut influencer sur son analyse de la question de savoir si les activités sont raisonnables et proportionnelles ou de savoir si des mesures suffisantes sont en place pour protéger les renseignements à l'égard desquels les Canadiens et les personnes se trouvant au Canada ont des intérêts en matière de vie privée. Pour moi, il peut s'agir d'un facteur me permettant de déterminer si les conclusions de la ministre sont raisonnables. De fait, l'assurance donnée par la ministre dans l'autorisation que [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] est un facteur important à prendre en considération au moment de soupeser les répercussions sur les intérêts en matière de vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada et d'évaluer le caractère raisonnable de ses conclusions.

B. Paragraphe 34(2) – Conditions d’autorisation – Renseignement étranger

83. Le paragraphe 34(2) de la *Loi sur le CST* prévoit 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.

i. *L’information à acquérir au titre de l’autorisation ne peut raisonnablement être acquise d’une autre manière*

84. Le dossier dont je dispose contient de l’information qui décrit les activités et les catégories d’activités pour lesquelles une autorisation est demandée. Bien que ce dossier soit suffisant en soi, les présentations que le CST a données au personnel du Bureau du commissaire au renseignement et à moi-même dans le cadre d’un forum où d’autres questions non directement liées au présent dossier pouvaient être posées, en vertu de l’article 25 de la *Loi sur le CR*, m’ont aidé à comprendre les activités en cause.

85. Dans l’autorisation, la ministre a expliqué que [REDACTED] incluses sont

[REDACTED]

[REDACTED] L’autorisation [REDACTED]

86. Par ailleurs, les activités énoncées dans l’autorisation permettent [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

87. Par conséquent, je juge qu'il était raisonnable pour la ministre de conclure que sans [REDACTED] [REDACTED] l'information que l'on propose d'acquérir au titre de l'autorisation ne serait pas raisonnablement accessible au CST.

ii. L'information ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire

88. L'autorisation décrit comment l'information évaluée aux fins du renseignement étranger est conservée conformément à la politique du CST et à la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, LC 2004, c 11. Un calendrier de conservation pour les différentes catégories de renseignements pouvant être recueillis est inclus à l'autorisation, et la ministre a conclu que l'information ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est nécessaire.

89. Essentiellement, je comprends que l'objectif du CST est d'évaluer l'information recueillie rapidement et de la conserver seulement le temps qu'elle est utile. Principalement, la ministre explique comment certaines périodes de conservation ont été choisies. De plus, elle explique pourquoi certains types de renseignements peuvent être conservés plus longtemps [REDACTED] et que des systèmes automatisés suppriment l'information à la fin de chaque période de conservation.

90. Dans l'ensemble, je suis d'avis que les conclusions de la ministre quant au fait que l'information ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire sont claires et ont un lien rationnel avec la période de conservation.

91. Il est important de mentionner que si l'information fait intervenir un droit reconnu à la vie privée de Canadiens et qu'elle est jugée essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, elle est conservée [TRADUCTION] « aussi longtemps qu'elle est pertinente sur le plan opérationnel ». Bien que je souscrive à la conclusion de la ministre concernant le fait que la période de conservation est raisonnable, cette conclusion repose sur l'hypothèse selon laquelle le critère « aussi longtemps qu'elle est pertinente sur le plan opérationnel » suppose que des examens périodiques de l'information sont effectués. Autrement, la période de conservation serait d'une

durée indéterminée. Le paragraphe 159 de la demande de la chef du CST fait allusion à un examen, mais je soulève une question à ce sujet dans la section « Remarques ».

iii. *L'information non sélectionnée à acquérir au titre de l'autorisation ne peut être raisonnablement acquise d'une autre manière*

92. Lorsqu'il est question de mener des activités aux fins de collecte de renseignement étranger, la *Loi sur le CST* exige qu'une attention particulière soit portée à l'information non sélectionnée qui est recueillie. 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. Lors de la collecte 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.

93. L'information non sélectionnée à acquérir au titre de l'autorisation exige [REDACTED] [REDACTED] en vertu de l'autorisation. Elle permet au CST de mieux comprendre [REDACTED] Elle lui permet également de [REDACTED] [REDACTED] 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 permettent de s'assurer que l'information 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*

94. Dans ses conclusions, le ministre a décrit les mesures mises en place pour protéger la 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.

95. 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.

96. Le terme « essentielle » n'est pas défini dans la *Loi sur le CST*. Au paragraphe 56d) de l'autorisation, le ministre a expliqué ce qui suit :

[TRADUCTION]

Je juge que l'information se rapportant à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada acquise au titre de l'autorisation est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, notamment à la cybersécurité, si elle est nécessaire pour comprendre le renseignement étranger utilisé, analysé ou conservé ou son importance. Cela peut inclure l'information conservée afin de prévenir l'acquisition 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).

97. L'autorisation explique qu'un analyste se chargera d'évaluer le caractère « essentiel » de l'information. Bien que ce ne soit pas précisé dans le dossier, j'en déduis que l'analyste fondera son analyse sur la même définition de ce qui constitue une information « essentielle ».

98. Je suis d'avis que la définition du terme « essentielle » utilisée par le ministre est raisonnable. En effet, son interprétation de l'alinéa 34(2)c) appartient aux interprétations possibles raisonnables vu l'objectif de la disposition. De plus, la ministre a fourni une justification rationnelle de sa définition.

99. Les termes « affaires internationales », « défense » et « sécurité » ne sont pas définis dans la loi. Le dossier ne fournit aucune définition non plus. Je ne crois pas que cette absence de définition officielle nuise au caractère raisonnable des conclusions de la ministre. Je suis plutôt d'avis que la ministre et le CST possèdent l'expertise opérationnelle nécessaire pour déterminer la signification de ces termes.

100. En plus de décrire à quel moment l'information se rapportant à des Canadiens peut être conservée, le dossier contient beaucoup de détails sur les situations où cette information peut être utilisée et divulguée. L'information permettant d'identifier des Canadiens sera supprimée, ce qui veut dire

qu'elle sera anonymisée, 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 est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, notamment à la cybersécurité, conformément à l'article 43 de la *Loi sur le CST*.

101. 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.
102. 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 et à la sécurité, notamment à la cybersécurité, sont raisonnables.

C. Approbation partielle de l'autorisation

103. J'ai conclu que les conclusions tirées par le ministre au titre des paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST* étaient raisonnables, sauf celles associées aux activités énumérées aux paragraphes 50d) et e) de l'autorisation. Comme je l'ai mentionné, je dois approuver seulement les activités ou les catégories d'activités pour lesquelles les conclusions du ministre sont raisonnables. Par conséquent, j'approuve l'autorisation, à l'exception des activités énumérées aux paragraphes 50d) et e).
104. Je souligne qu'une autorisation de renseignement étranger comprenant une liste d'activités identique a été approuvée par mon prédécesseur le 29 juin 2022. Je ne crois pas que cela m'empêche de tirer mes propres conclusions, puisque cette décision était fondée sur un dossier différent.

V. REMARQUES

105. J'aimerais féliciter le CST d'avoir intégré quelques-unes des remarques que j'ai formulées dans ma dernière décision relative à une autorisation de cybersécurité concernant des activités menées dans des infrastructures non fédérales. L'explication fournie concernant ses calendriers de conservation m'a été particulièrement utile dans mon examen du dossier. En outre, je suis reconnaissant de son engagement à m'aviser en cas de contravention à une loi fédérale qui ne figure pas à l'autorisation ministérielle et lorsque des communications protégées par le secret professionnel de l'avocat sont utilisées dans des cas de danger imminent de mort ou de lésions corporelles graves.
106. J'aimerais faire cinq remarques additionnelles pour faciliter l'examen et la rédaction des prochaines autorisations ministérielles. Ces remarques ne modifient pas mes conclusions concernant le caractère raisonnable des conclusions du ministre.

i. Avis au commissaire au renseignement [REDACTED]

107. Comme il est expliqué dans l'autorisation, l'un des principaux ajouts dans [REDACTED] de cette année est [REDACTED]. [REDACTED] La chef du CST a informé la ministre qu'elle l'aviserait si une opération particulière de cette nature avait lieu.
108. La ministre était convaincue que la demande de la chef du CST, telle qu'elle était formulée, était nécessaire et raisonnable et qu'elle pouvait donc délivrer une autorisation. Je suis d'avis que les conclusions de la ministre, pour la plupart, sont raisonnables. Je ne pense pas que l'information se rapportant à [REDACTED] tel qu'il est envisagé, modifierait ces conclusions. Néanmoins, si les opérations ont bien lieu, j'encouragerais la chef du CST ou la ministre à m'informer aussi afin que nous puissions avoir un dossier complet. De fait, si l'information existait, elle aurait été versée au dossier dont je dispose.

ii. La période de conservation des métadonnées

109. Ma deuxième remarque porte sur la période de conservation des métadonnées [REDACTED]. Le dossier ne permet pas de bien comprendre pourquoi le CST a adopté une période de conservation de [REDACTED] vu qu'il est possible que les métadonnées incluent de l'information identifiée comme se rapportant à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada. Étant donné le type d'information que les métadonnées pourraient révéler selon l'explication donnée dans l'autorisation, je juge que la conclusion de la ministre selon laquelle il est raisonnablement nécessaire de conserver les métadonnées pendant une période relativement longue est raisonnable. À l'avenir, il serait utile de mieux comprendre pourquoi on ne pourrait pas faire ce que l'on veut faire de l'information en moins de temps que [REDACTED].
110. De plus, le dossier révèle que si l'on fait une recherche dans les métadonnées, on pourrait trouver de l'information identifiée comme se rapportant à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada. Dans une telle situation, les résultats de la recherche peuvent être conservés s'ils sont jugés essentiels aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité. Autrement, l'autorisation explique que les résultats de la recherche sont supprimés, mais les métadonnées en soi ne le sont pas, car [REDACTED]. D'autres précisions ou exemples seraient utiles.

iii. La définition du terme « essentielle »

111. Ma troisième remarque concerne la définition du terme « essentielle ». Il s'agit d'un terme crucial pour l'application de la loi et la façon dont il est mis en pratique est une composante importante des conclusions de la ministre que le commissaire au renseignement doit examiner. Je juge que la définition énoncée par la ministre était raisonnable. Néanmoins, toute autorisation future devrait être plus claire quant à la façon dont le terme est appliqué en pratique à l'égard de [REDACTED] à laquelle il se rapporte.

112. J'ajouterais qu'il serait également utile de mieux comprendre les définitions opérationnelles d'affaires internationales, de défense et de sécurité, y compris de cybersécurité.

iv. Les renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat

113. Ma quatrième remarque concerne les renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat. L'autorisation décrit les étapes à suivre lorsque, dans le cadre des activités menées au titre de l'autorisation, des renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat sont obtenus. Ces étapes peuvent être définies de manière large ainsi : i) identifier les renseignements comme étant confidentiels; ii) évaluer les renseignements confidentiels afin de déterminer si la chef du CST a des motifs raisonnables de croire que leur divulgation est essentielle aux affaires internationales, à la défense et à la sécurité, y compris à la cybersécurité; iii) si la chef du CST juge que la divulgation est essentielle, elle doit aviser la ministre et lui demander des directives concernant l'utilisation, l'analyse, la conservation et la divulgation des renseignements.
114. Dans les cas où la chef du CST a des motifs raisonnables de croire que les renseignements confidentiels soulèvent un doute qu'une personne ou un groupe est en danger imminent de mort ou de lésions corporelles graves, elle peut utiliser, analyser, conserver ou divulguer les renseignements dans la mesure nécessaire pour prévenir la menace imminente. Si une telle situation survient, la chef du CST doit aviser la ministre au plus tard [REDACTED] après avoir établi l'existence d'un tel danger, et également informer le commissaire au renseignement.
115. Dans ma décision relative à une autorisation de cybersécurité concernant des activités menées dans des infrastructures non fédérales (2200-B-2022-05), j'ai souligné l'importance du principe de justice fondamentale qu'est le secret professionnel de l'avocat. L'un des aspects du privilège du secret professionnel de l'avocat en tant que principe de justice fondamental est que chaque fois qu'on doit le contourner, il faut lui porter atteinte de la façon la plus minime possible. Effectivement, comme la Cour suprême du Canada l'a déclaré dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c Chambre des notaires du Québec*, 2016 CSC 20, « [e]n raison de son statut important,

la Cour a souvent indiqué qu'on ne doit y porter atteinte que dans la mesure où cela est absolument nécessaire, étant donné que le secret professionnel doit demeurer aussi absolu que possible² ».

116. Dans le contexte des mandats délivrés en vertu de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, le juge en chef Lutfy de la Cour fédérale du Canada était également d'avis que toute atteinte au privilège du secret professionnel de l'avocat doit être limitée le plus possible :

[60] Malgré son importance, le secret professionnel liant l'avocat et son client n'est pas absolu. La jurisprudence invoquée par les personnes désignées pour appuyer l'importance du secret professionnel de l'avocat n'exclut pas sa violation possible pour raisons de nécessité.

[61] La volonté d'éviter une atteinte à la sécurité nationale, ce qui peut comprendre le risque d'une divulgation faite par inadvertance, constitue sans doute une nécessité qui justifie une entorse au privilège dans la mesure où elle ne dépasse pas ce qu'exigent les circonstances. C'est là une décision qui ne doit pas être prise dans l'abstrait³. [Renvois omis.]

117. Les étapes décrites dans l'autorisation ont manifestement pour objectif de respecter le privilège du secret professionnel de l'avocat. Toutefois, le dossier ne permet pas de bien comprendre comment ces étapes doivent être appliquées. Plus précisément, il ne révèle pas combien d'employés du CST participent à chaque étape et ont donc accès à des renseignements susceptibles d'être protégés par le secret professionnel de l'avocat. Rien n'indique non plus quelles sont les conditions, le cas échéant, à respecter pour diffuser ces renseignements ou y accéder s'ils sont conservés. Même s'il existe des raisons de sécurité nationale pour contourner le privilège du secret professionnel de l'avocat, l'accès aux renseignements confidentiels devrait être restreint le plus possible.
118. Je sais, pour avoir reçu le rapport sur le résultat des activités menées au titre d'anciennes autorisations conformément au paragraphe 52(2) de la *Loi sur le CST*, que le CST n'a pas utilisé, analysé, conservé ou divulgué de communications reconnues comme étant protégées par le secret professionnel de l'avocat dans le cadre d'une autorisation de renseignement étranger. Par conséquent, j'espère que si le CST prend des mesures pour traiter des renseignements susceptibles d'être protégés par le secret professionnel de l'avocat à l'avenir, le processus sera mené dans le

² Au para 28. Voir aussi, par exemple, *Re Personne anonyme*, 2020 CF 1190 aux para 44–65.

³ *Almrei (Re)*, 2008 CF 1216.

but de minimiser autant que possible l'atteinte au privilège et que l'accès aux renseignements sera limité.

119. En plus de la limitation, dans toute la mesure du possible, de l'atteinte au privilège du secret professionnel de l'avocat, j'aimerais souligner deux autres éléments que la ministre et la chef du CST devraient prendre en considération. Premièrement, la Cour suprême du Canada nous enseigne qu'il ne devrait y avoir atteinte au privilège du secret professionnel de l'avocat que lorsque cela est absolument nécessaire. Elle a également reconnu que le privilège du secret professionnel de l'avocat peut être contourné pour des raisons de sécurité publique (*Smith c Jones*, [1999] 1 RCS 455 [*Smith*]) et il existe de la jurisprudence pour appuyer la position selon laquelle le privilège peut être écarté pour des raisons de « sécurité nationale » (voir, par exemple *Smith*, au para 53; *Almrei (Re)*, au para 61). Il est toutefois moins évident de savoir s'il existe de la jurisprudence pour étayer la position selon laquelle on peut contourner le privilège et conserver des renseignements confidentiels pour des raisons liées aux « affaires internationales » ou à la « défense ». Il s'agit d'un domaine de droit complexe où le contexte factuel peut jouer un rôle important. Cela pourrait être un élément sur lequel se pencher dans le prochain examen législatif de la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale*.
120. Deuxièmement, le processus de traitement des renseignements susceptibles d'être protégés par le secret professionnel de l'avocat est un processus interne qui relève du CST et de la ministre. Dans une situation où il existe une menace imminente et où il faut agir rapidement, il peut à juste titre être nécessaire de garder à l'interne le pouvoir de déterminer si des renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat doivent être utilisés ou divulgués, et d'autoriser l'utilisation et la divulgation. Cependant, lorsqu'il n'y a pas d'urgence, le processus actuel place la ministre dans une position extrêmement difficile. Elle doit agir comme arbitre neutre et mettre en balance l'atteinte à un principe de justice fondamentale et les objectifs de la collecte de renseignement étranger.
121. J'ajouterais qu'il serait peut-être plus approprié qu'un officier de justice prenne la décision à savoir si, lorsque des renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat sont recueillis de manière incidente, on devrait contourner le privilège et conserver les renseignements, comme c'est

le cas dans certains contextes (voir, par exemple, *Smith*). Je souligne que dans une décision de la Cour fédérale concernant des mandats du Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS) où l'on prévoyait que des communications contenant des renseignements confidentiels risquaient d'être interceptées de manière incidente, le juge Brown a approuvé la condition du mandat qui lui avait été présentée et qui exigeait que le SCRS obtienne des directives de la Cour concernant la conservation des renseignements confidentiels recueillis de manière incidente :

Il est interdit d'intercepter une communication ou une communication orale ou d'obtenir de l'information dans le cabinet ou au domicile d'un avocat ou dans tout autre endroit qu'utilisent habituellement des avocats pour conseiller leurs clients.

Toute communication entre un avocat et son client interceptée ou obtenue doit être détruite, à moins que le sous-directeur des Opérations ou la personne désignée ait des motifs raisonnables de croire qu'elle a trait à une menace pour laquelle il existe un mandat valide décerné en vertu de l'article 21 de la *Loi*, auquel cas le Service demande des instructions à la Cour avant d'utiliser, de conserver ou de divulguer la communication.

Toutefois, si le sous-directeur des Opérations ou la personne désignée détermine que la communication contient des informations suscitant de véritables craintes qu'un danger imminent de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe, le sous-directeur des Opérations ou la personne désignée peut utiliser, conserver ou divulguer la communication dans la mesure strictement nécessaire pour faire face à ce danger. Le Service doit aviser la Cour, par écrit, de cette décision dans les 48 heures et lui demander des instructions pour continuer d'utiliser, de conserver ou de divulguer la communication⁴.

122. À la lumière de ces commentaires, la ministre et la chef du CST pourraient vouloir examiner la politique du CST concernant le privilège du secret professionnel de l'avocat.

v. *Le critère de conservation « aussi longtemps qu'elle est pertinente sur le plan opérationnel »*

123. Ma dernière remarque concerne le calendrier de conservation de l'information faisant intervenir un droit reconnu à la vie privée de Canadiens et qui est identifiée comme étant essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité. Je suis convaincu que les conclusions de la ministre selon lesquelles la conservation de cette information pendant [TRADUCTION] « aussi

⁴ *Re Personne anonyme*, 2020 CF 1190 au para 33.

longtemps qu'elle est pertinente sur le plan opérationnel » sont raisonnables parce que ce critère suppose un examen périodique de ce qui est « pertinent sur le plan opérationnel ».

124. Au paragraphe 159 de sa demande, la chef du CST parle des [TRADUCTION] « procédures en place » pour examiner l'utilisation de l'information et supprimer toute information qui n'est plus [TRADUCTION] « requise sur le plan opérationnel ». Toutefois, l'autorisation ne décrit pas les procédures qui sont en place et n'indique pas à quelle fréquence les examens périodiques sont effectués.
125. D'autres renseignements sur les procédures en place et la fréquence à laquelle l'information est examinée afin d'évaluer si elle demeure pertinente sur le plan opérationnel me seraient utiles. Cela me permettrait d'être pleinement convaincu que le CST conserve de l'information faisant intervenir un droit reconnu à la vie privée en conformité avec le critère énoncé.

VI. CONCLUSIONS

126. D'après mon examen du dossier qui m'a été présenté, je suis convaincu que les conclusions tirées par la ministre en vertu des paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST* concernant les activités et les catégories d'activités énumérées aux paragraphes 50a), 50b), 50c) et au paragraphe 51 de l'autorisation sont raisonnables. Je ne suis toutefois pas convaincu que les conclusions tirées en vertu des paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST* concernant les activités et les catégories d'activités énumérées aux paragraphes 50d) et e) de l'autorisation le sont.
127. J'approuve donc l'autorisation de renseignement étranger délivrée par la ministre pour [REDACTED] datée du 27 mars 2023, en vertu de l'alinéa (1)a) de la *Loi sur le CR*, à l'exception des activités énumérées aux paragraphes 50d) et e) de l'autorisation.
128. Comme la ministre l'a indiqué, et en vertu du paragraphe 36(1) de la *Loi sur le CST*, cette autorisation expire un an après la date de mon approbation.

129. Tel qu'il est prescrit à l'article 21 de la *Loi sur le CR*, une copie de la présente décision sera fournie 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 21 avril 2023

(Original signé)

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