

Dossier : 2200-B-2024-04



Bureau du
commissaire
au renseignement Office of
the Intelligence
Commissioner

C.P./P.O. Box 1474, Succursale/Station B
Ottawa, Ontario K1P 5P6
613-992-3044 • télécopieur 613-992-4096

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**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 9 JUILLET 2024

TABLE DES MATIÈRES

I.	APERÇU	1
II.	CONTEXTE	2
III.	NORME DE CONTRÔLE.....	4
IV.	ANALYSE	6
	A. Paragraphe 34(1) de la Loi sur le CST – Déterminer si les activités sont raisonnables et proportionnelles	7
	i. Signification du caractère raisonnable et proportionnel	7
	ii. Examen de la conclusion du ministre selon laquelle les activités en cause sont raisonnables	7
	iii. Examen de la conclusion du ministre selon laquelle les activités en cause sont proportionnelles	10
	B. Paragraphe 34(2) de la Loi sur le CST – Les conditions nécessaires à la délivrance d’une autorisation.....	13
	i. L’information à acquérir au titre de l’autorisation ne peut raisonnablement être acquise d’une autre manière (art 34(2)a)).....	13
	ii. L’information à acquérir au titre de l’autorisation ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire (art 34(2)a)).....	14
	iii. L’information non sélectionnée à acquérir au titre de l’autorisation ne peut raisonnablement être acquise d’une autre manière (art 34(2)b)).....	15
	iv. Les mesures de protection à la vie privée 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 (art 34(2)c)).	16
V.	REMARQUES.....	18
	A. Seuil permettant de déterminer qu’une cible n’est pas un Canadien ou une personne au Canada.....	18
	B. Communication d’informations supplémentaires	19
	i. Lois du Parlement	19
	ii. [...]	20
VI.	CONCLUSIONS	20
ANNEXE A		

I. APERÇU

1. Il s'agit d'une décision concernant les conclusions du ministre de la Défense nationale (le ministre) relatives à une Autorisation de renseignement étranger pour des activités [...] (autorisation) délivrée au titre de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*, LC 2019, c 13, art 76 (*Loi sur le CST*).
2. Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) est l'organisme de renseignement électromagnétique (SIGINT) et de cryptologie du gouvernement du Canada. Dans le cadre de son mandat, le CST recueille de l'information ayant une valeur de renseignement étranger.
3. Cette information est recueillie à partir ou par l'entremise de l'infrastructure mondiale de l'information (IMI). Il s'agit essentiellement des réseaux, des liens et des dispositifs d'Internet et de télécommunications. L'information recueillie est ensuite utilisée, analysée et diffusée dans le but de fournir du renseignement étranger au gouvernement du Canada conformément à ses priorités en matière de renseignement.
4. Pour réaliser efficacement le volet « renseignement étranger » de son mandat, les activités proposées par le CST pourraient devoir enfreindre les lois canadiennes ou porter atteinte à la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada. Pour mener de telles activités, le CST doit d'abord obtenir une autorisation ministérielle délivrée par le ministre. Le commissaire au renseignement doit ensuite approuver les activités ou les catégories d'activités prévues dans l'autorisation s'il est convaincu que les conclusions du ministre à l'appui de l'autorisation sont raisonnables (*Loi sur le commissaire au renseignement*, LC 2019, c 13, art 50 (*Loi sur le CR*)). L'autorisation ministérielle est valide pour une durée maximale d'un an à partir de la date d'approbation par le commissaire au renseignement.
5. Il s'agit de la sixième autorisation pour ces types d'activités depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le CST* en août 2019. Dans la décision de l'an dernier, j'ai partiellement approuvé l'autorisation ministérielle (2200-B-2023-04). Je n'ai pas approuvé l'une des catégories d'activités, énoncées au paragraphe 42f) de cette autorisation, parce que les conclusions du ministre ne démontraient pas une compréhension suffisamment claire de celles-ci. J'étais

d'avis que le simple fait de reproduire le libellé de l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST* en tant que catégorie d'activités « globale » dans une autorisation ne fournissait pas au ministre suffisamment d'information pour comprendre les activités qui relèveraient de la catégorie. J'ai estimé, compte tenu de la formulation du paragraphe 42f), que le ministre délivrait effectivement une autorisation générale pour des activités qui « n'entrent pas dans le champ d'application » des autres activités explicitement définies dans l'autorisation, et j'ai donc jugé les conclusions correspondantes déraisonnables.

6. Le 11 juin 2024, conformément au paragraphe 26(1) de la *Loi sur le CST*, le ministre a délivré l'autorisation.
7. Le 12 juin 2024, le Bureau du commissaire au renseignement a reçu l'autorisation à des fins d'examen et d'approbation, au titre de la *Loi sur le CR*.
8. D'après mon examen, et pour les motifs ci-après énoncés, je suis convaincu que les conclusions tirées par le ministre en vertu des paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST* relativement aux activités ou aux catégories d'activités énumérées au paragraphe 45 de l'autorisation sont raisonnables.
9. Par conséquent, en vertu de l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*, j'approuve l'autorisation pour les activités [...].

II. CONTEXTE

10. Le renseignement étranger est l'un des cinq volets du mandat du CST (art 15, *Loi sur le CST*). Un contexte législatif détaillé de la collecte de renseignements étrangers par le CST à partir ou par l'intermédiaire de l'IMI est énoncé dans les décisions antérieures.
11. En résumé, le CST peut acquérir, de façon secrète ou autre, de l'information à partir de l'IMI, ou par son entremise, sur des cibles étrangères qui se trouvent à l'extérieur du Canada (art 16, *Loi sur le CST*). L'information est acquise en fonction des priorités du CST en matière de renseignement étranger ou pour des raisons techniques ou opérationnelles qui appuient son mandat en matière de renseignement étranger.

12. Le renseignement étranger constitue de l'information sur les capacités, les intentions ou les activités de cibles étrangères, qui se rapporte aux affaires internationales, à la défense et à la sécurité, y compris la cybersécurité (art 2, *Loi sur le CST*). Selon la définition du CST, une cible est « une entité étrangère précise dont les activités présentent un intérêt pour le gouvernement du Canada [...] comme un particulier, un État, une organisation ou un groupe terroriste étranger [et qui] est soupçonné d'être une entité étrangère d'intérêt ou qui a accès à de l'information présentant un intérêt en matière de renseignement étranger. »
13. Lorsque ses activités de collecte de renseignements étrangers peuvent contrevenir aux lois canadiennes ou mener à l'acquisition incidente d'information portant atteinte à l'attente raisonnable en matière de vie privée d'un Canadien ou d'une personne se trouvant au Canada, le CST doit obtenir une autorisation ministérielle (art 26, *Loi sur le CST*).
L'autorisation permet au CST d'entrer en communication ou d'interagir avec les cibles dans un [REDACTED] secret afin de fournir des éléments de renseignement étranger au gouvernement du Canada. L'acquisition incidente signifie que l'information acquise n'a pas été volontairement recherchée et que l'activité d'acquisition d'information n'a pas été dirigée vers le Canadien ou la personne au Canada (art 23(5), *Loi sur le CST*).
14. Même si le CST dispose d'une autorisation, ses activités ne doivent pas viser des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada et ne peuvent pas porter atteinte à la *Charte canadienne des droits et libertés* (art 22(1), *Loi sur le CST*). De plus, la *Loi sur le CST* exige que des mesures soient mises en place pour protéger la vie privée des Canadiens et des personnes au Canada (art 24, *Loi sur le CST*).
15. Pour délivrer l'autorisation, le ministre doit entre autres conclure que les activités envisagées sont raisonnables et proportionnelles, et que des mesures pour protéger la vie privée des Canadiens sont en place (art 34, *Loi sur le CST*). L'autorisation n'est valide que lorsqu'elle est approuvée par le commissaire au renseignement (para 28(1), *Loi sur le CST*).
16. Conformément à l'article 23 de la *Loi sur le CR*, le ministre a confirmé dans sa lettre de présentation m'avoir fourni tous les renseignements dont il disposait pour accorder l'autorisation en cause. Le dossier est donc composé de ce qui suit :

- a) L'autorisation datée du 11 juin 2024;
- b) La note d'information de la chef du CST à l'intention du ministre, datée du 30 mai 2024;
- c) La demande d'autorisation de la chef du CST, datée du 29 mai 2024, qui comprend les sept annexes suivantes :
 - i) Formulaire d'acceptation des risques des opérations SIGINT (FAROS);
 - ii) Directive ministérielle – Priorités en matière de renseignement du gouvernement du Canada pour 2021-2023;
 - iii) Liste des priorités nationales en matière de SIGINT;
 - iv) Rapport sur les résultats des activités de 2023;
 - v) Ensemble des politiques sur la mission en matière de renseignement étranger approuvé le 18 février 2021 (EPM);
 - vi) Résumé des mesures de protection de la vie privée des Canadiens du CST;
 - vii) Arrêté ministériel – personnes désignées en application de l'article 43 de la *Loi sur le CST*.
- d) Le document d'information – aperçu des activités;
- e) L'exposé présenté au commissaire au renseignement et au personnel en lien avec le ciblage.

III. NORME DE CONTRÔLE

- 17. Selon l'article 12 de la *Loi sur le CR*, le commissaire au renseignement procède à un examen quasi judiciaire des conclusions du ministre sur lesquelles reposent certaines autorisations, en l'espèce une autorisation de renseignement étranger, afin de déterminer si ces conclusions sont raisonnables.
- 18. La jurisprudence du commissaire au renseignement établit que la norme de la décision raisonnable, qui s'applique aux contrôles judiciaires des mesures administratives, est la même qui s'applique à mon examen.
- 19. Comme l'a indiqué la Cour suprême du Canada, lorsqu'elle examine le caractère raisonnable, la cour de révision doit commencer son analyse à partir des motifs du décideur administratif (*Mason c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 21, au para 79). Au

paragraphe 99 de l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, 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.

20. Les contraintes factuelles et juridiques pertinentes peuvent inclure le régime législatif applicable, l'incidence 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*.
21. Un examen de la *Loi sur le CR* et de la *Loi sur le CST*, ainsi que des débats législatifs connexes, montre que le législateur a créé le rôle du 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 ainsi que les droits et libertés des Canadiens. J'estime que le législateur m'a attribué un rôle de gardien afin de maintenir cet équilibre. Dans mon examen des conclusions du ministre, je dois soigneusement déterminer si les intérêts importants des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada, notamment en matière de vie privée, ont été dûment pris en compte et pondérés, et je dois m'assurer que la primauté du droit est pleinement respectée.
22. Lorsque le commissaire au renseignement est convaincu (*satisfied* en anglais) que les conclusions en cause du ministre sont raisonnables, il « approuve » l'autorisation (art 20(1)a), *Loi sur le CR*). À l'inverse, lorsque ces conclusions sont déraisonnables, il « n'approuve pas » l'autorisation (art 20(1)b), *Loi sur le CR*).

IV. ANALYSE

23. Le 29 mai 2024, la chef du CST (la chef) a adressé au ministre une demande écrite pour une autorisation de renseignement étranger pour les activités [...] (la demande). La demande énonce les activités de renseignement étranger qui pourraient être menées par le CST pour recueillir secrètement des renseignements à partir ou par l'intermédiaire de l'IMI. Ces activités pourraient contrevenir aux lois canadiennes ou porter atteinte à une attente de protection en matière de vie privée des Canadiens ou des personnes au Canada.
24. D'après les faits exposés dans la demande présentée par la chef, le 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.
25. Une description des activités visées par l'autorisation se trouve dans l'annexe classifiée de la présente décision (annexe A). L'information contenue dans l'annexe facilite la lecture de la version publique éventuelle de cette décision. Elle permet également de s'assurer que la décision présente la nature des faits dont j'ai été saisi et qui, autrement, ne seraient disponibles que dans le dossier.
26. La catégorie d'activités que je n'ai pas approuvée l'an dernier n'est pas incluse dans cette autorisation. En ce qui concerne les activités énoncées au paragraphe 45 de cette autorisation, elles sont les mêmes que celles approuvées l'an dernier, mais elles comportent certains changements dans la formulation utilisée pour décrire les activités. Plus précisément, la description de certaines des activités reproduit les alinéas 26(2)a), b) et c) de la *Loi sur le CST* et autorise expressément le CST à utiliser [...]. À mon avis, les changements apportés à la formulation de la présente autorisation ne modifient pas les activités pour lesquelles l'autorisation est demandée. Toutefois, comme je l'ai déjà dit, le fait de reproduire le libellé de la loi – qui est général – n'est pas suffisant en soi pour que le ministre démontre qu'il comprend la nature des activités énoncées dans une autorisation. La description des activités et les conclusions du ministre doivent fournir des détails supplémentaires, ce qui a été fait dans l'autorisation.

27. La présente autorisation traite également de certaines de mes observations faites dans le cadre d'autres autorisations de renseignement étranger. Elle comprend les résultats actualisés de l'autorisation précédente; l'ajout d'informations [...]; et une clarification de l'obligation de consulter le ministre avant d'exécuter l'une des activités [...].
28. Suivant l'article 13 de la *Loi sur le CR*, relativement à la délivrance d'une autorisation de renseignement étranger, je dois examiner si les conclusions du 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 qu'il a délivrée en vertu du paragraphe 26(1) de cette loi, sont raisonnables.

A. Paragraphe 34(1) de la *Loi sur le CST* – Déterminer si les activités sont raisonnables et proportionnelles

i. Signification du caractère raisonnable et proportionnel

29. En plus de conclure qu'une autorisation de renseignement étranger est nécessaire, le 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 » (para 34(1), *Loi sur le CST*). Le ministre doit tirer ses conclusions en appliquant sa compréhension de ce que ces seuils impliquent. La question de savoir si une activité est raisonnable et proportionnelle dépend du contexte et le ministre peut tenir compte de nombreux facteurs pour prendre sa décision.
30. Néanmoins, je suis d'avis que la compréhension des deux seuils doit refléter au minimum certains éléments fondamentaux. Une activité raisonnable doit être autorisée par une interprétation raisonnable de la législation et avoir un lien rationnel avec ses objectifs. En ce qui concerne la notion de « proportionnelle », elle nécessite une mise en balance des intérêts en jeu.

ii. Examen de la conclusion du ministre selon laquelle les activités en cause sont raisonnables

31. Le ministre a conclu, au paragraphe 12 de l'autorisation, qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les activités étaient raisonnables « compte tenu de l'objectif d'obtenir de l'information de l'IMI dans le but de fournir du renseignement étranger ».

32. Pour effectuer mon analyse dans la décision de l'année dernière, j'ai regroupé les activités énoncées dans l'autorisation en trois catégories, qui reflètent les activités autorisées au paragraphe 26(2) de la *Loi sur le CST* : 1) l'acquisition d'informations ayant un intérêt en matière de renseignement étranger; 2) le maintien du caractère secret des activités; et 3) l'appui à l'acquisition d'informations qui pourraient contrevenir aux lois du Parlement.
33. Le regroupement des activités en catégories est une façon utile de souligner que, conformément au paragraphe 34(1) de la *Loi sur le CST*, le ministre doit conclure qu'il existe des motifs raisonnables de croire que toute activité qui serait autorisée doit être « raisonnable et proportionnelle compte tenu de la nature de l'objectif à atteindre et des activités ». Cela signifie que, compte tenu des objectifs et de la nature variés des activités, la prise en compte du ministre peut différer lorsqu'il évalue différents types ou catégories d'activités.
34. À l'appui de l'autorisation, le ministre explique que les activités fournissent au CST un accès unique à de l'information présentant un intérêt en matière de renseignement étranger pour les [...] nécessaires du gouvernement du Canada. L'information n'est recueillie que dans la mesure nécessaire pour répondre efficacement aux priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement.
35. Les priorités sont énoncées plus en détail dans la directive ministérielle adressée au CST sur les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement pour 2023-2025. La directive fournit des orientation au CST sur la réalisation des priorités et est utilisée pour élaborer la liste nationale des priorités SIGINT. La liste opérationnalise les priorités en matière de renseignement en lien avec les activités du CST en matière de renseignement étranger en mettant en évidence des entités, des régions ou d'autres domaines d'intérêt précis cernés par les ministères du gouvernement du Canada.
36. En ce qui a trait aux activités menées pour acquérir du renseignement étranger, les conclusions du ministre établissent un lien rationnel entre (i) les priorités en matière de renseignement établies par le Cabinet et opérationnalisées par le CST; (ii) les activités d'acquisition du renseignement; et (iii) la nature du renseignement étranger que le CST prévoit acquérir. Je suis d'avis que les activités d'acquisition du renseignement sont décrites

avec suffisamment de précision pour fournir des directives aux employés du CST en ce qui concerne les activités qu'ils peuvent légalement mener.

37. Pour ce qui est des activités visant à maintenir le caractère secret de la conduite du CST, elles doivent satisfaire au seuil « raisonnablement nécessaire » établi à l'alinéa 26(2)d) de la *Loi sur le CST*. Le dossier indique les types d'activités qui pourraient entrer dans cette catégorie – [REDACTED]. Les conclusions du ministre montrent qu'il comprend la nature des activités. J'estime que ces activités sont raisonnables parce qu'elles sont suffisamment précises pour que les employés du CST puissent les mener de la manière décrite par le ministre. Il est également clair comment les activités de la catégorie sont liées à l'objectif d'acquérir du renseignement étranger. De plus, j'estime que, compte tenu de l'objectif de ces activités, les conclusions du ministre démontrent qu'il n'existe pas d'autres solutions raisonnables à leur réalisation.
38. En ce qui concerne les activités à l'appui d'autres activités visées par l'autorisation, elles doivent être « raisonnables dans les circonstances » et « raisonnablement nécessaires » pour faciliter l'exécution d'autres activités conformément à l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST*. Je demeure d'avis, dans la décision de cette année, que le seuil « raisonnablement nécessaire » exige l'existence d'un lien rationnel entre l'activité et son objectif, notamment pour le caractère secret (art 26(2)d), *Loi sur le CST*) et pour faciliter toute autre activité (art 26(2)e), *Loi sur le CST*). Le seuil exige également qu'il n'y ait pas d'autres solutions raisonnables à la réalisation de l'activité pour atteindre l'objectif énoncé. Pour déterminer ce qui est « raisonnablement nécessaire », il faut procéder à une analyse contextuelle. De plus, le seuil selon lequel l'activité « est raisonnable dans les circonstances » exige un examen approfondi et une compréhension du contexte afin de déterminer si l'exécution de l'activité est justifiée.
39. Je note que dans le dossier d'information donnant un aperçu des activités, le CST indique qu'il a retiré la catégorie d'activités énoncée à l'alinéa 26(2)e) du fait qu'aucune activité n'est proposée ou prévue pour la période visée par l'autorisation. Toutefois, comme il est indiqué dans l'aperçu de la présente décision, à l'exception de l'activité précisée au paragraphe 42f) de l'autorisation de l'année dernière, les autres activités visées à l'alinéa 26(2)e) ont été approuvées dans la décision de l'année dernière et sont de nouveau

énoncées dans la présente autorisation aux paragraphes 45b) et c). L'information contenue dans le dossier d'information n'a aucune incidence sur le caractère raisonnable de la conclusion du ministre.

40. Dans ma décision récente sur le renseignement étranger (2200-B-2024-01), je n'ai pas approuvé la catégorie d'activités qui relevait de l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST* parce qu'elle était trop large. Bien que les conclusions du ministre n'aient fourni qu'un seul exemple d'une activité qui aurait été classée dans la catégorie, les conclusions n'avaient pas par ailleurs délimité la catégorie d'activités.
41. Les activités visées à l'alinéa 26(2)e) de la présente autorisation ne sont pas dépourvues de cette délimitation. En effet, le CST n'est peut-être pas en mesure d'énumérer toutes les activités qui peuvent appuyer les activités d'acquisition de renseignements étrangers lorsqu'il demande l'autorisation du ministre. Quoiqu'il en soit, je suis d'avis que la description des activités dans les conclusions du ministre, comme [...], démontre qu'il comprend la nature des activités ainsi que les activités qui pourraient être réalisées à l'appui d'autres activités prévues dans l'autorisation. Les activités précises que le CST sait être raisonnables dans les circonstances et raisonnablement nécessaires à l'appui de l'acquisition de renseignements étrangers sont énoncées dans l'autorisation. Par conséquent, les conclusions du ministre vont au-delà de la simple description de l'objet général de la catégorie d'activités. En effet, les conclusions démontrent que le ministre a une solide compréhension des circonstances dans lesquelles elles seront mises en œuvre. Je suis convaincu que les conclusions du ministre reflètent le fait que les seuils prévus par la loi de « raisonnable dans les circonstances » et de « raisonnablement nécessaire » ont été respectés.
42. Compte tenu de ce qui précède, je trouve raisonnables les conclusions du ministre selon lesquelles les activités énoncées dans l'autorisation sont raisonnables.

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

43. Le ministre conclut également au paragraphe 13 de l'autorisation qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les activités autorisées sont proportionnelles. Il explique que les activités « sont assujetties à des mesures et à des contrôles qui limitent l'acquisition

d'informations par le CST à celles qui sont pertinentes dans l'exécution du volet renseignement étranger de son mandat ». Les mesures et les contrôles comprennent l'EPM – les politiques du CST régissant les activités de renseignement étranger – ainsi qu'un programme de conformité interne qui vérifie si les activités sont conformes aux mesures précisées dans l'autorisation et les politiques du CST.

44. Comme l'an dernier, le ministre aborde l'incidence des activités sur les intérêts canadiens en matière de protection de la vie privée et sur la primauté du droit en fournissant quatre raisons principales qui l'ont amené à conclure qu'elles sont proportionnelles.
45. Premièrement, la valeur potentielle de l'information obtenue de l'IMI est élevée et le risque d'acquisition d'information liée au Canada est faible. Des mesures raisonnables sont prises pour veiller à ce que les activités ou les catégories d'activités précisées dans l'autorisation [...]. De plus, afin de réduire au minimum le risque d'acquisition incidente d'information liée au Canada, une limite interne est imposée. En effet, le CST doit, avant de mener les activités, avoir des motifs raisonnables de croire que les entités étrangères ciblées sont situées à l'extérieur du Canada (art 11.2, EPM).
46. Deuxièmement, compte tenu de la nature des activités, les opérations commencent par une planification opérationnelle approfondie qui tient compte des risques, des objectifs, des ressources, des résultats attendus et des plans de contingence. Dans le cadre de l'évaluation des risques, le FAROS énonce les éléments qui doivent être pris en compte. Plus le risque est élevé, plus le pouvoir d'approbation requis pour l'activité est élevé. Pour les opérations complexes, [...]. De plus, seuls les employés du CST qui ont suivi la formation requise sont autorisés à participer aux activités.
47. Troisièmement, lorsque les activités constitueraient certaines infractions, un FAROS sera rempli pour s'assurer que [...]. Ce seuil interne imposé par le ministre renvoie [...]. Avec ce seuil, le ministre reconnaît la nécessité d'imposer des limites et s'assure que le CST dispose de mécanismes de mise en balance adéquats lorsqu'il se livre à des activités qui seraient illégales sans l'autorisation. Je suis convaincu que ce seuil est suffisamment clair pour que les employés du CST l'appliquent : les activités du CST qui contreviennent à une loi fédérale ne peuvent [...].

48. Quatrièmement, même si le cadre législatif (art 3, *Loi sur le CST*) permet de contrevenir aux lois fédérales, le ministre établit certaines limites – une ligne rouge – que les employés du CST ne peuvent franchir lorsqu'ils se livrent à des activités telles que le fait de causer, intentionnellement ou par négligence criminelle, la mort ou des lésions corporelles à une personne ou de tenter volontairement d'entraver, de pervertir ou de faire échouer le cours de la justice ou de la démocratie. Tel que mentionné dans ma décision l'an dernier :

La confiance du public est renforcée par un régime qui repose sur des limites claires plutôt que sur l'attente ou la promesse que le CST agira de manière responsable. La spécificité permet à toutes les parties concernées – le CST, la ministre et moi-même en tant que commissaire au renseignement – de dire au public canadien que l'équilibre entre la nécessité pour le CST d'acquérir des renseignements étrangers et la violation des lois et les intérêts en matière de vie privée a été établi selon une limite claire qui n'accorde pas un pouvoir discrétionnaire exclusif au CST.

49. En somme, le ministre impose un seuil interne ainsi que des limites internes nécessaires pour que les activités soient proportionnelles qui vont au-delà des limites prévues par la *Loi sur le CST*. Il est important de noter que je suis d'avis que ces limites sont définies de façon suffisamment claire. Lorsque des activités par ailleurs illégales sont légalement autorisées, il est essentiel que les limites de ces activités soient clairement délimitées.
50. Le ministre conclut que les activités proposées justifient toute atteinte potentielle aux intérêts canadiens en matière de protection de la vie privée et respectent la primauté du droit. Il précise ce qu'il considère être des intérêts importants, soit l'acquisition de renseignements et la protection de la vie privée, et il explique comment les activités sont menées de manière à chercher à atteindre un équilibre raisonnable entre ces intérêts. Je suis convaincu que les intérêts en matière de protection de la vie privée pris en compte et la mise en balance effectuée sont raisonnables. Pour ces raisons, j'estime raisonnable les conclusions du ministre selon lesquelles les activités autorisées sont proportionnelles.

B. Paragraphe 34(2) de la *Loi sur le CST* – Les conditions nécessaires à la délivrance d’une autorisation

51. Lorsque le ministre conclut que les activités sont raisonnables et proportionnelles au titre du paragraphe 34(1) de la *Loi sur le CST*, il peut délivrer une autorisation permettant des activités de renseignement étranger seulement s’il conclut qu’il y a des motifs raisonnables de croire que les conditions suivantes, énoncées au paragraphe 34(2) *Loi sur le CST*, sont remplies :

- i. 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;
- ii. 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;
- iii. 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 (art 34(2)a))*

52. Le ministre explique que les activités énoncées dans l’autorisation constituent un moyen raisonnable pour le CST de recueillir de l’information ayant une valeur de renseignement étranger à partir de [...] de l’IMI. L’acquisition de l’information d’une autre manière n’atteindrait pas l’objectif voulu.

53. Les activités en question donnent accès à de l’information qui ne serait pas disponible autrement. En effet, ces activités précises permettent au CST [...].

54. Par conséquent, je trouve raisonnables les conclusions du ministre selon lesquelles, sans l’autorisation, l’information qui serait acquise ne pourrait pas être raisonnablement acquise par d’autres moyens.

- ii. *L'information à acquérir au titre de l'autorisation ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire (art 34(2)a)).*

55. L'accès à l'information évaluée aux fins du renseignement étranger est limité aux employés du CST autorisés à exercer leurs activités en vertu de ce volet du mandat. L'information est conservée conformément à l'article 18.10 de l'EPM, qui contient un calendrier de conservation pour les différentes catégories d'informations qui peuvent être recueillies. Elle est également conservée conformément aux exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, RCN, 1985, c P-21, et de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, LC 2004, c 11. Pour des raisons opérationnelles, l'information peut être supprimée avant la fin de la période de conservation maximale.
56. Comme l'a indiqué le ministre, dans certains cas, il existe des raisons techniques et opérationnelles de conserver certains types d'information pendant une période plus longue, voire de façon indéfinie. Le ministre explique la raison d'être des périodes de conservation plus longues. Je trouve ces justifications bien étayées et raisonnables.
57. L'information qui fait intervenir un droit reconnu à la vie privée des Canadiens et qui est jugée essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, y compris à la cybersécurité, peut être conservée « aussi longtemps que raisonnablement nécessaire ». Chaque trimestre, les responsables opérationnels doivent examiner toute l'information reconnue concernant un Canadien ou une personne se trouvant au Canada conservée dans un répertoire du CST afin de vérifier de nouveau si cette information est toujours essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, y compris la cybersécurité. L'information qui n'est plus essentielle doit être supprimée.
58. J'estime que les conclusions du ministre établissent un lien entre les types d'informations et leurs périodes de conservation et expliquent pourquoi les différentes périodes de conservation sont raisonnablement nécessaires pour des raisons opérationnelles. À mon avis, les conclusions du ministre selon lesquelles toute information acquise au titre de l'autorisation ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire sont raisonnables.

- iii. *L'information non sélectionnée à acquérir au titre de l'autorisation ne peut raisonnablement être acquise d'une autre manière (art 34(2)b)).*

59. Lorsqu'il mène des activités de renseignement étranger, le CST peut acquérir de l'information sélectionnée ou non sélectionnée. L'information sélectionnée fait référence à l'information qui est identifiée comme étant d'intérêt pour le renseignement étranger au moment de l'acquisition ou à partir d'un plus grand nombre d'informations non sélectionnées. Les informations sont identifiées à l'aide de termes ou de critères précis tels que [...]. En revanche, l'information non sélectionnée, en vertu de l'article 2 de la *Loi sur le CST*, est 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.
60. Lors de l'acquisition d'information non sélectionnée, tous les renseignements, y compris ceux pouvant avoir des intérêts canadiens en matière de protection de la vie privée, sont recueillis. Par conséquent, la *Loi sur le CST* exige qu'une attention particulière soit portée à l'information non sélectionnée qui est recueillie dans l'exercice des activités de renseignement étranger.
61. Le ministre explique que les activités précisées dans l'autorisation permettent au CST d'acquérir de l'information non sélectionnée qu'il ne pourrait pas recueillir autrement. De plus, la valeur de certaines des activités énoncées dans l'autorisation dépend de l'acquisition d'informations non sélectionnées. Par exemple, l'utilisation de l'information permet au CST de [...]. L'information non sélectionnée fournit au CST [...]. Une fois l'information acquise, le CST peut utiliser des critères précis afin de sélectionner toute information susceptible de présenter un intérêt en matière de renseignement étranger.
62. Pour ces motifs, je suis convaincu que le ministre a des motifs raisonnables de croire que des informations non sélectionnées ne pouvaient raisonnablement être acquises par d'autres moyens que les activités prévues dans l'autorisation.

- iv. *Les mesures de protection à la vie privée 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 (art 34(2)c)).*

63. Les activités du CST ne peuvent pas viser des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada (art 22, *Loi sur le CST*). Comme l'a indiqué le ministre, une autorisation est requise pour toute activité qui peut comprendre l'acquisition d'informations qui portent atteinte à une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée. Bien que les activités précisées dans l'autorisation ne visent pas des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada, elles peuvent entraîner l'acquisition incidente d'informations qui sont ultérieurement identifiées comme étant liées à des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada.
64. Les conclusions du ministre décrivent les mesures mises en place pour protéger les intérêts des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada en matière de protection de la vie privée. Conformément à l'article 17 de l'EPM, l'information liée à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada ne peut être utilisée, analysée ou conservée que si elle est jugée essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, y compris la cybersécurité.
65. Selon le dossier, le CST considère que l'information liée aux Canadiens ou aux personnes se trouvant au Canada est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, y compris la cybersécurité, s'il est nécessaire de comprendre la signification ou l'importation du renseignement étranger utilisé, analysé ou conservé. Par exemple, l'information peut être conservée pour s'assurer que les Canadiens, leurs appareils et leurs activités sont protégés de manière appropriée. De plus, l'information est considérée comme essentielle si, sans elle, le CST ne serait pas en mesure de fournir des renseignements étrangers au gouvernement du Canada, notamment en comprenant l'identité, l'emplacement, les comportements, les capacités, les intentions ou les activités d'une entité étrangère, ou si elle est nécessaire à la compréhension de cette information dans son contexte approprié.
66. L'article 17 de l'EPM énonce les exigences relatives au caractère essentiel de l'information liée aux Canadiens et aux personnes se trouvant au Canada. De plus, la chef explique que les

priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement aident à comprendre ce qui est pertinent pour les affaires internationales, la défense ou les intérêts de sécurité. Si l'information est nécessaire pour comprendre le renseignement étranger et que le renseignement étranger appuie les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement, l'information devient essentielle.

67. Compte tenu de l'importance du critère sur le caractère essentiel en ce qui a trait à l'utilisation d'informations liées à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada, je réitère un commentaire formulé dans ma récente décision (2200-B-2024-03) concernant les conclusions du ministre. Bien qu'il ait été préférable que le ministre formule sa justification concernant la définition du terme « essentiel » – et je m'attends à ce que cela soit le cas dans les autorisations futures – j'accepte qu'il ait adopté la justification de la chef et je suis convaincu qu'elle est raisonnable.
68. Le document fournit des précisions supplémentaires sur les mesures en place pour protéger la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada dans le cadre de la conservation et de la communication d'informations jugées essentielles. L'information essentielle conservée est validée de nouveau tous les trimestres et supprimée lorsqu'elle n'est plus jugée essentielle. Les produits de renseignement étranger pouvant être divulgués qui comportent de l'information ayant un intérêt canadien en matière de protection de la vie privée doivent satisfaire à certains critères avant leur divulgation. La mesure de protection de la vie privée la plus courante utilisée par le CST consiste à supprimer l'information nominative sur un Canadien en la remplaçant par un terme générique comme « Canadien désigné », à moins que cette information ne soit nécessaire à la compréhension du renseignement étranger.
69. Les autres mesures comprennent la diffusion limitée, des conditions de manutention ou des mises en garde. Pour divulguer de l'information qui pourrait servir à identifier des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada, deux conditions doivent être remplies : 1) le destinataire ou le groupe de destinataires a été désigné par un arrêté ministériel, et 2) 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*.

70. L'information jugée essentielle est conservée dans des dépôts contrôlés et limités aux employés qui sont dûment accrédités pour mener des activités de renseignement étranger et qui ont reçu une formation sur les pouvoirs, les politiques et les procédures de traitement de l'information du CST.
71. Je suis d'avis que les conclusions du ministre selon lesquelles des mesures appropriées sont en place pour protéger la vie privée des Canadiens sont raisonnables. De plus, l'information liée au Canada ne sera pas conservée, analysée et utilisée que si elle est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, y compris la cybersécurité.

V. REMARQUES

72. J'aimerais formuler deux remarques supplémentaires pour aider à l'examen et à la rédaction des futures autorisations ministérielles. Ces remarques ne modifient pas mes conclusions concernant le caractère raisonnable des conclusions du ministre.

A. Seuil permettant de déterminer qu'une cible n'est pas un Canadien ou une personne au Canada

73. Dans la décision de l'année dernière, j'ai fait une remarque à l'égard des conclusions du ministre selon lesquelles le CST exige des « motifs raisonnables de croire » qu'une cible n'est pas un Canadien ou une personne se trouvant au Canada pour mener des activités autorisées. J'ai indiqué qu'un seuil plus élevé pourrait être plus approprié compte tenu de l'interdiction législative pour le CST de cibler des Canadiens. Conformément à l'article 25 de la *Loi sur le CST*, le CST a organisé une séance d'information à l'intention de mon personnel et de moi-même expliquant le processus qu'il suit pour identifier une cible, qui comprenait une description de la façon dont les analystes évaluent si une cible est canadienne ou se trouve au Canada. La séance d'information a été utile et fournissait des renseignements supplémentaires sur le processus de ciblage.
74. Les séances d'information prévues à l'article 25 doivent porter sur de l'information qui n'est pas directement liée à un examen donné. Par conséquent, une séance d'information ne remplace pas les conclusions du ministre. Je m'attends à ce que les dossiers futurs expliquent

mieux pourquoi le ministre croit que la norme « motifs raisonnables de croire », telle qu'elle est appliquée, protège suffisamment les Canadiens contre le fait de devenir la cible des activités du CST.

B. Communication d'informations supplémentaires

75. Dans des décisions antérieures, j'ai indiqué que l'information contextuelle entourant les activités du CST peut nous aider, le ministre et moi, dans notre processus décisionnel lors de l'examen d'une demande ou d'une autorisation, respectivement. La façon dont les activités approuvées sont menées et leurs résultats peuvent améliorer notre compréhension de celles-ci et, par conséquent, nous permettre de remplir plus efficacement nos rôles de surveillance.
76. Les rapports de fin d'autorisation préparés au titre de l'article 52 de la *Loi sur le CST* (rapports au titre de l'article 52), ainsi que les rapports sur les résultats inclus dans le dossier de l'autorisation, constituent des outils qui fournissent de l'information contextuelle. Ci-dessous, j'identifie les catégories d'information pour lesquelles des détails supplémentaires pourraient être inclus dans les rapports sur les résultats afin d'appuyer le ministre et le commissaire au renseignement dans leurs rôles respectifs.

i. Lois du Parlement

77. Dans l'autorisation, le ministre reconnaît qu'il est possible que des infractions qui ne sont pas énumérées dans la demande soient commises ou que des lois fédérales qui ne sont pas mentionnées dans la demande puissent être enfreintes selon les circonstances de l'activité ou de l'opération entreprise. Dans les cas où le CST sait à l'avance que des activités entraîneront une contravention à une loi fédérale qui n'est pas mentionnée, la chef demandera l'approbation du ministre avant d'aller de l'avant et en informera par la suite le commissaire au renseignement. Dans les situations où le CST n'a pas une connaissance préalable d'une infraction, la chef en avise le ministre et le commissaire au renseignement le plus tôt possible.
78. Bien que l'autorisation précise les infractions qui peuvent être effectuées lors de l'exécution des activités autorisées, les rapports au titre de l'article 52 et les rapports sur les résultats ne

fournissent pas actuellement de l'information sur ces manquements. Le dossier ne décrit pas le cadre ou le processus mis en place par le CST pour surveiller ces manquements. Je reconnais qu'il peut être impossible ou utile de faire le suivi de toute l'information sur les infractions aux lois du Parlement, comme le moment ou la fréquence de ces infractions au cours de la période d'autorisation. Cependant, étant donné que le ministre permet au CST de mener des activités qui seraient autrement illégales, il serait approprié que le lecteur des rapports sur les résultats ait une certaine compréhension des atteintes qui se sont produites au cours d'une période d'autorisation – en particulier si des lois fédérales du Parlement imprévues ont été enfreintes et pour lesquelles le ministre et le commissaire au renseignement doivent être informés.

ii. [...]]

79. Comme l'a indiqué la chef dans sa demande, [...]. Le CST consultera le ministre et demandera son approbation pour gérer ce risque.

80. Je suis d'avis que les activités autorisées nécessitant une approbation ministérielle supplémentaire, comme [...], devraient être reflétées dans le rapport au titre de l'article 52 remis au ministre et à moi-même. En effet, l'exigence d'obtenir une approbation ministérielle supplémentaire indique qu'il s'agit d'une activité importante et qu'elle devrait être incluse de façon appropriée dans le rapport qui résume les résultats de l'autorisation.

VI. CONCLUSIONS

81. D'après mon examen du dossier, je suis convaincu que les conclusions tirées par le ministre en application des paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST* à l'égard des activités et des catégories d'activités énumérées au paragraphe 45 de l'autorisation sont raisonnables.

82. Par conséquent j'approuve l'autorisation de renseignement étranger pour [...] conformément à l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*.

83. Comme le 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.

84. Conformément à l'article 21 de la *Loi sur le CR*, une copie de la présente décision sera remise à l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement afin de l'aider à accomplir son mandat au titre des alinéas 8(1)a) à c) de la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement*, LC 2019, c 13, art. 2.

Le 9 juillet 2024

(Original signé)

L'honorable Simon Noël, c.r.
Commissaire au renseignement