

Dossier : CST-2025-04



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 29 MAI 2025

TABLE DES MATIÈRES

I.	APERÇU	1
II.	CONTEXTE	1
III.	NORME DE CONTRÔLE	4
IV.	ANALYSE	5
	A. Dossier mis à jour	6
	B. Les conclusions du ministre sont-elles raisonnables (art 34(1), <i>Loi sur le CST</i>)?	9
	C. Les conclusions du ministre sont-elles proportionnelles (art 34(1), <i>Loi sur le CST</i>)?	10
	D. Paragraphe 34(2) de la <i>Loi sur le CST</i> – les conditions nécessaires à la délivrance d’une autorisation	11
	i. <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 (alinéa 34(2)a)).</i>	11
	ii. <i>L’information non sélectionnée à acquérir au titre de l’autorisation ne peut raisonnablement être acquise d’une autre manière (alinéa 34(2)b)).</i>	12
	iii. <i>Les mesures visant à protéger 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 (alinéa 34(2)c)).</i>	13
V.	REMARQUES	14
	A. Convention de transition	14
	B. Secret professionnel de l’avocat	16
	C. Conservation de métadonnées	18
	D. [...]	21
VI.	CONCLUSIONS	21
ANNEXE A		

I. APERÇU

1. Il s'agit d'une décision concernant les conclusions du ministre de la Défense nationale (le ministre) concernant une autorisation de renseignement étranger pour [...] (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*). L'autorisation vise le renouvellement des activités autorisées approuvées par le commissaire au renseignement dans la décision CST-2024-03 du 9 juillet 2024, et aucune nouvelle autorité opérationnelle n'est demandée.
2. Le 29 avril 2025, en vertu du paragraphe 26(1) de la *Loi sur le CST*, le ministre a délivré l'autorisation et l'a transmise au Bureau du commissaire au renseignement (BCR) pour que je l'examine et l'approuve. Conformément à la *Loi sur le commissaire au renseignement*, LC 2019, c 13, art 50 (*Loi sur le CR*), le commissaire au renseignement doit fournir une décision écrite dans les 30 jours suivant la date de réception de l'autorisation ou avant l'expiration de tout autre délai convenu avec le ministre (paragraphe 20(3)). L'autorisation est valide pendant une période d'un an après l'approbation du commissaire au renseignement (art 28(1), *Loi sur le CST*).
3. D'après mon examen, et pour les motifs ci-après, je suis convaincu que les conclusions tirées par le ministre relativement aux activités ou aux catégories d'activités énumérées aux paragraphes 63 et 64 de l'autorisation sont raisonnables.
4. Par conséquent, en application de l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*, j'approuve l'autorisation.

II. CONTEXTE

5. Le contexte législatif détaillé de la collecte de renseignements étrangers par le CST est énoncé dans des décisions antérieures du commissaire au renseignement. En résumé, le CST peut acquérir, secrètement ou d'une autre manière, de l'information à partir ou par l'entremise de l'infrastructure mondiale de l'information (IMI) – essentiellement Internet, les réseaux informatiques et de télécommunications, et les dispositifs connexes – afin de fournir du renseignement 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 gouvernement du

Canada en matière de renseignement étranger et pour des raisons techniques ou opérationnelles qui appuient le volet du mandat du CST touchant le renseignement étranger.

6. Le renseignement étranger constitue de l'information sur les moyens, les intentions ou les activités de cibles étrangères qui se rapportent aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, y compris la cybersécurité (art 2, *Loi sur le CST*). Selon la définition du CST, une cible est une [traduction] « entité étrangère précise dont les activités présentent un intérêt pour le gouvernement du Canada (ou qui a accès à de l'information présentant un intérêt en matière de renseignement étranger), comme un étranger, un État étranger, une organisation étrangère ou un groupe terroriste étranger, situé à l'extérieur du Canada, dont les activités sont considérées comme présentant un intérêt pour le renseignement étranger ».
7. Afin de mener efficacement ses activités de renseignement étranger, le CST peut devoir contrevenir à certaines lois canadiennes. Il peut également acquérir incidemment des communications et de l'information qui portent atteinte aux intérêts en matière de vie privée des Canadiens (citoyens canadiens, résidents permanents ou sociétés constituées en vertu d'une loi canadienne ou provinciale) et des personnes se trouvant au Canada. Pour mener ces activités de renseignement étranger, le CST doit d'abord obtenir une autorisation délivrée par le ministre et approuvée par le commissaire au renseignement (art 26, *Loi sur le CST*).
8. L'autorisation énonce les conclusions du ministre – les motifs, en fait – à l'appui des activités ou des catégories d'activités que le CST peut exécuter. Le ministre doit, entre autres conditions, conclure que les activités proposées sont nécessaires (art 33(2), *Loi sur le CST*), raisonnables et proportionnelles, et que des mesures pour protéger la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada sont en place (art 34, *Loi sur le CST*). Pour approuver l'autorisation, le commissaire au renseignement doit être convaincu que les conclusions du ministre sont raisonnables (art 13, *Loi sur le CR*). Ce n'est qu'à ce moment que le CST peut exercer les activités autorisées. Le ministre et le commissaire au renseignement reçoivent un rapport sur les résultats des activités menées au titre de l'autorisation dans les 90 jours suivant la date à laquelle expire l'autorisation (art 52, *Loi sur le CST*).

9. 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* (la « Charte ») (art 22(1), *Loi sur le CST*). Toutefois, le CST peut acquérir incidemment de l'information qui se rapporte à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada (art 23(4), *Loi sur le CST*). Le terme « incidemment » s'entend de 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 (art 23(5), *Loi sur le CST*). Pour utiliser, analyser, conserver ou divulguer cette information, le CST est tenu par la loi de veiller à ce que des mesures pour protéger la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada soient en place (art 24, *Loi sur le CST*).
10. 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 29 avril 2025;
 - b) la note d'information de la chef du CST à l'intention du ministre, datée du 4 avril 2025;
 - c) la demande de la chef, datée du 4 avril 2025, qui comprend les huit annexes suivantes :
 - i) Directive ministérielle – Priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement pour 2023-2025;
 - ii) Liste des priorités nationales en matière de SIGINT de février 2025;
 - iii) Rapport sur les résultats des activités pour 2024;
 - iv) Formulaire d'acceptation des risques des opérations SIGINT (FAROS);
 - v) Ensemble des politiques sur la mission en matière de renseignement étranger approuvé le 17 août 2023 (EPM RE);
 - vi) [...] – *Bykovets* et activités de renseignement étranger;
 - vii) Arrêté ministériel – les personnes désignées en application de l'article 43 de la *Loi sur le CST*;
 - viii) Résumé des mesures de protection de la vie privée des Canadiens du CST;

- d) le document d'information – aperçu des activités; et
- e) les réponses aux remarques du commissaire au renseignement.

III. NORME DE CONTRÔLE

11. Conformément à la *Loi sur le CR*, le commissaire au renseignement est tenu d'examiner si les conclusions du ministre sont raisonnables. J'appliquerai donc la norme de la décision raisonnable, telle qu'elle est appliquée dans les contrôles judiciaires de mesures administratives.

12. Comme la Cour suprême du Canada l'a indiqué, lorsqu'elle procède au contrôle d'une décision selon la norme de la décision raisonnable, la cour de révision doit commencer son analyse à partir des motifs du décideur administratif. 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 décrit brièvement en quoi consiste 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.

13. Les contraintes factuelles et juridiques pertinentes peuvent comprendre le régime législatif applicable et l'incidence de la décision. Le régime législatif applicable institué par la *Loi sur le CR* et la *Loi sur le CST* met en évidence la fonction de commissaire au renseignement en tant que mécanisme indépendant qui permet d'assurer un juste équilibre entre les mesures prises par le gouvernement à des fins de sécurité nationale et de renseignement et le respect de la primauté du droit ainsi que des droits et intérêts des Canadiens.

14. 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, lorsqu'elles sont déraisonnables, il « n'approuve pas »

l'autorisation (art 20(1)b), *Loi sur le CR*). Dans les deux cas, le commissaire au renseignement doit motiver sa décision.

IV. ANALYSE

15. Le 4 avril 2025, la chef a présenté au ministre une demande par écrit en vue d'obtenir une autorisation de renseignement étranger pour [...] (la demande). La demande énonce les activités de renseignement étranger qui pourraient être menées par le CST pour recueillir secrètement de l'information à partir de l'IMI ou par son entremise. Elle décrit aussi comment la chef propose que le CST analyse, traite et conserve l'information ainsi que les mesures en place pour protéger la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada, dans les cas où le CST acquiert incidemment de l'information sur eux.
16. Ces activités pourraient contrevenir aux lois canadiennes ou nuire à l'attente raisonnable de protection en matière de vie privée des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada, et leur description se trouve dans l'annexe classifiée de la présente décision (annexe A).
L'annexe facilitera la lecture de la version de la présente décision qui sera tôt ou tard rendue publique, et permet de veiller à ce que la décision présente la nature des faits dont j'ai été saisi, lesquels ne seraient autrement accessibles que dans le dossier.
17. D'après les faits exposés dans la demande présentée par la chef, le ministre a conclu, selon des motifs raisonnables, que l'autorisation est nécessaire et que les conditions énoncées aux paragraphes 34(1) et (2) sont remplies. Par conséquent, le ministre a délivré une autorisation d'un an au CST pour mener les activités énoncées aux paragraphes 63 et 64 de l'autorisation.
18. Les activités sont les mêmes que celles approuvées dans l'autorisation de l'an dernier. Elles sont de nouveau divisées en trois catégories et comportent des approches semblables en matière d'accès à l'information, ainsi que des risques similaires sur les plans juridique, stratégique, opérationnel, de la réputation et des partenariats. Les activités peuvent également entraîner des infractions similaires aux lois fédérales et porter atteinte aux intérêts en matière de vie privée.

A. Dossier mis à jour

19. Le fait que les activités aient été approuvées par le passé ne signifie pas qu'elles seront automatiquement approuvées de nouveau. Chaque autorisation ministérielle est différente et est examinée en fonction du dossier qui lui est propre.
20. Je suis satisfait de constater que le dossier contient de nouveaux éléments d'information qui donnent suite aux remarques que j'ai formulées dans la décision de l'an dernier et dans d'autres décisions antérieures concernant des autorisations de renseignement étranger. Le CST a aussi fourni de l'information opérationnelle actualisée afin de s'assurer que le ministre dispose de l'information la plus récente pour évaluer les effets des activités. Je souligne également que l'EPM RE de 2023 est en cours de révision, et je m'attends à ce qu'il comprenne des modifications relatives aux mesures du CST visant à protéger la vie privée des Canadiens. J'attends avec intérêt cette nouvelle version, car l'EPM est un outil essentiel pour guider le comportement des employés du CST, ainsi qu'un élément important de l'analyse du ministre et du commissaire au renseignement pour comprendre comment les activités proposées seront menées.
21. Dans la décision de l'an dernier concernant ces activités, j'ai indiqué qu'il serait utile que le dossier présente des exemples concrets de la façon dont les intérêts en matière de vie privée sont pris en compte au cours du processus interne d'évaluation des risques menant à l'approbation d'une activité. Le nouvel exemple présenté dans la demande est utile étant donné qu'il indique comment les plans opérationnels et les évaluations des risques permettent de déterminer les risques potentiels d'atteinte à la vie privée pour les Canadiens et les personnes se trouvant au Canada, ainsi que les mesures d'atténuation connexes. Je répète que de tels exemples sont utiles au ministre ainsi qu'à moi pour mieux comprendre les effets concrets des activités.
22. De la même manière, l'article 17.2 de l'EPM RE précise que, pour satisfaire aux exigences de la *Loi sur le CST*, les analystes doivent, dès qu'ils constatent que des communications acquises incidemment contiennent de l'information se rapportant à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada (IRC), en évaluer le caractère essentiel par rapport aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité et appliquer les annotations

correspondantes en matière de vie privée. L'IRC est généralement repérée lors d'une inspection humaine (« visuelle »), mais elle peut également être détectée à l'aide de moyens automatisés, dans la mesure du possible. Je suis toujours d'avis que, pour renforcer les rôles de surveillance que le ministre et moi exerçons, il faudrait que le dossier contienne des exemples concrets – semblables à celui fourni pour les plans opérationnels et les évaluations des risques – qui illustrent comment un analyste évalue si l'IRC est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, ainsi que la justification qu'il prépare à cet effet. Il est impératif de documenter de façon exhaustive ces décisions importantes pour veiller à ce que les politiques et les procédures établies soient respectées rigoureusement. Le ministre et moi avons besoin de telles informations pour exercer nos rôles respectifs.

23. Dans la décision CST-2023-04, j'avais formulé une remarque à l'effet que, pour mener les activités proposées en matière de renseignement étranger, le CST applique la norme des « motifs raisonnables de croire » qu'une cible n'est pas un Canadien ou une personne se trouvant au Canada, et j'avais indiqué qu'un critère juridique plus rigoureux pourrait être plus approprié compte tenu de l'interdiction législative pour le CST de cibler des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada. Dans la décision CST-2024-04, j'ai indiqué que les conclusions du ministre devraient traiter de la question. La question est abordée dans la demande et dans les conclusions du ministre. Je constate aussi que [...] sur le sujet a été fourni avec l'autorisation dans la décision CST-2025-05, qui a été reçue par le BCR le même jour que la présente autorisation. En somme, le ministre appuie essentiellement le critère par analogie : le critère des motifs raisonnables de croire est la norme courante dans le *Code criminel* et la plupart des lois fédérales autorisant les mandats de perquisition, qui mettent en cause le droit à la vie privée et les droits garantis par la Charte. Il est donc logique, selon le ministre, que le même critère puisse être invoqué lorsque les mesures de l'État risquent d'entraîner une atteinte involontaire à ces droits, par opposition à une atteinte délibérée dans le contexte des mandats de perquisition.

24. Je m'étends davantage sur ce point dans la décision CST-2025-05, mais en ce qui concerne l'examen requis du caractère raisonnable, je conclus que le raisonnement du ministre à l'appui de la norme est raisonnable. À mon avis, la détermination d'un critère approprié illustre bien l'importance, pour le ministre et pour moi-même, de comprendre les résultats

concrets des autorisations antérieures. Le ciblage involontaire de Canadiens est extrêmement rare, ce qui appuie le caractère raisonnable des conclusions du ministre relativement à l'utilisation du critère des « motifs raisonnables de croire ». Le ciblage involontaire fréquent de Canadiens pourrait soulever des questions quant à savoir si le critère était approprié ou s'il était correctement appliqué. En effet, dans la pratique, le critère juridique peut être moins important que l'efficacité de la procédure utilisée par le CST pour s'assurer qu'il ne cible pas des Canadiens.

25. Dans ma plus récente décision en matière de renseignement étranger (CST-2025-02), j'ai formulé une remarque au sujet du libellé conditionnel utilisé par le ministre et la chef pour décrire l'acquisition incidente d'IRC, qui peut se produire même si la cible est étrangère. J'étais d'avis que le libellé utilisé pourrait être mieux contextualisé de façon à tenir compte de la réalité opérationnelle du CST, c'est-à-dire que les activités visées par l'autorisation en question entraîneraient presque certainement l'acquisition incidente d'IRC. Cette remarque est également abordée en partie dans la présente affaire. Dans la demande, la chef indique clairement que « étant donné qu'une acquisition incidente se produit, le CST veille à ce que des mesures soient en place pour protéger la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada ». En outre, bien que les activités du CST ne visent pas des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada, elles « entraînent l'acquisition incidente d'informations qui sont ultérieurement identifiées comme se rapportant à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada ». Cependant, je constate que les conclusions du ministre n'ont pas été mises à jour pour tenir compte de ces changements, malgré le résumé des changements se trouvant dans la note d'information adressée au ministre, qui indique qu'elles l'ont été.
26. Suivant l'article 13 de la *Loi sur le CR*, je dois examiner si les conclusions du ministre, sur lesquelles repose l'autorisation délivrée au titre du paragraphe 26(1) de la *Loi sur le CST*, sont raisonnables.
27. 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 (*any activity* in English) est raisonnable et proportionnelle compte tenu de la nature de l'objectif à atteindre et des activités » (art 34(1), *Loi sur le CST*). Le ministre doit parvenir à ses

conclusions en se fondant sur sa compréhension de ce que ces critères impliquent. La question de savoir si une activité est raisonnable et proportionnelle dépend du contexte, et le ministre peut tenir compte d'un certain nombre de facteurs.

28. Étant donné que l'autorisation vise un renouvellement et que les conclusions du ministre – sous réserve des mises à jour mentionnées ci-dessus – n'ont pas beaucoup changé, mes motifs soulignent ce que je considère être les éléments centraux de l'analyse du ministre.

B. Les conclusions du ministre sont-elles raisonnables (art 34(1), *Loi sur le CST*)

29. Le ministre a conclu qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les activités sont raisonnables « compte tenu de l'objectif visant à acquérir de l'information à partir de l'IMI dans le but de fournir du renseignement étranger ».
30. À l'appui de sa conclusion, le ministre explique que les activités – décrites à l'annexe A – permettent au CST d'acquérir de l'information présentant un intérêt en matière de renseignement étranger qui lui serait autrement inaccessible. En effet, la chef indique dans sa note d'information que ces activités sont [...]. Les activités menées au titre de l'autorisation précédente ont permis de produire un large éventail de rapports pour donner suite aux priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement.
31. S'appuyant encore une fois sur l'explication de la chef selon laquelle « ces activités représentent un moyen juste, fiable, logique et bien-fondé de réaliser l'objectif visant à acquérir de l'information à partir de l'IMI », le ministre a également conclu qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les activités sont raisonnables et nécessaires pour la collecte de renseignements étrangers.
32. J'estime que les conclusions du ministre sont raisonnables. Le ministre a compris la nature des activités et a expliqué en quoi elles sont nécessaires. Il y a un lien rationnel entre les activités et l'objectif visant à recueillir du renseignement étranger à partir de l'IMI ou par son entremise dans le but de fournir du renseignement au gouvernement du Canada en fonction de ses priorités en matière de renseignement. En effet, le rapport sur les résultats montre à quel point les mêmes activités ont été efficaces dans le passé. De plus, les catégories

d'activités sont suffisamment précises pour que les employés du CST comprennent les activités qu'ils peuvent mener en toute légalité.

C. Les conclusions du ministre sont-elles proportionnelles (art 34(1), *Loi sur le CST*)

33. Le ministre a également conclu qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les activités autorisées sont proportionnelles compte tenu de la nature des activités et de la manière dont elles sont menées. En effet, 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 la réalisation du volet de son mandat touchant le renseignement étranger ».
34. Les mesures et les contrôles en place comprennent l'EPM RE, le programme de conformité interne, les mesures précisées dans l'autorisation et les politiques du CST, ainsi que la nécessité pour le CST d'obtenir un plan opérationnel et une évaluation des risques pour toutes les activités, quelle que soit la durée. Comme les activités visent des cibles étrangères précises, le volume total d'informations recueillies ainsi que le risque de recueillir de l'information se rapportant à des Canadiens sont moins importants que si les cibles étaient plus larges.
35. Je suis convaincu que le ministre a procédé à un exercice de mise en balance en tenant compte de l'objectif et de la nature des activités. Il connaissait les intérêts en matière de vie privée en cause et a présenté les mesures en place pour les protéger, montrant que les activités proposées justifient toute atteinte potentielle aux intérêts canadiens en matière de vie privée.
36. Le ministre a aussi appliqué la mise en balance à la primauté du droit lorsqu'il a examiné les effets des activités du CST et le risque de contrevenir aux lois fédérales décrites dans le dossier. Pour ces motifs, je suis convaincu que les activités sont proportionnelles.

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

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

- a) que l’information à acquérir au titre de l’autorisation ne peut raisonnablement être acquise d’une autre manière et ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire;
- b) que l’information non sélectionnée à acquérir au titre de l’autorisation ne peut raisonnablement être acquise d’une autre manière, dans le cas où l’autorisation vise l’acquisition d’informations non sélectionnées;
- c) que les mesures visées à l’article 24 permettront d’assurer que l’information acquise au titre de l’autorisation qui est identifiée comme se rapportant à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada sera utilisée, analysée ou conservée uniquement si elle est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité.

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 (alinéa 34(2)a)).

38. Je suis convaincu que l’information à acquérir au titre de l’autorisation ne peut raisonnablement être acquise d’une autre manière. En effet, dans ses conclusions, le ministre fournit une description de l’information à acquérir dans le cadre des activités, qui nécessitent un niveau élevé de capacités techniques et d’expertise. Il est évident qu’en raison [...], les activités proposées permettraient au CST d’acquérir de l’information qui ne serait probablement pas accessible autrement par d’autres moyens.

39. Je suis aussi convaincu que l’information à acquérir au titre de l’autorisation ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire. Dans ses conclusions, le ministre établit un lien entre les types d’information et leur période de conservation et explique pourquoi les différentes périodes de conservation sont raisonnablement nécessaires pour des raisons opérationnelles. Plus précisément, l’information est conservée selon le

calendrier de conservation figurant dans l'EPM RE, qui intègre les périodes de conservation minimales prévues par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, LRC 1985, c P-21, et 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. Cependant, dans certains cas, il existe des raisons techniques et opérationnelles pour lesquelles certains types d'information sont conservés pendant une période plus longue, voire de façon indéfinie. Enfin, l'accès à l'information évaluée aux fins du renseignement étranger est restreint aux employés du CST autorisés à exercer leurs activités au titre de ce volet du mandat.

40. Pour ces motifs, j'estime que les conclusions du ministre concernant l'acquisition et la conservation de l'information à acquérir et à conserver au titre de l'autorisation sont raisonnables.

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

41. Aux termes de la *Loi sur le CST*, l'information non sélectionnée est de l'information acquise, pour des raisons techniques ou opérationnelles, sans avoir recours à des termes ou des critères pour identifier l'information ayant un intérêt en matière de renseignement étranger (article 2). L'information non sélectionnée pourrait comprendre de l'information qui porte atteinte aux attentes raisonnables de protection en matière de vie privée des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada, et qui ne serait conservée que si elle était jugée essentielle, comme indiqué dans la section suivante.

42. Comme le ministre l'a expliqué, la valeur de certaines activités dépend de la capacité du CST à acquérir de l'information non sélectionnée, que le CST ne pourrait recueillir sans mener les activités énoncées dans l'autorisation. Une fois l'information acquise, le CST peut appliquer des critères de sélection afin de sélectionner toute information susceptible de présenter un intérêt en matière de renseignement étranger.

43. Pour ces raisons, je suis convaincu que le ministre a des motifs raisonnables de croire que des informations non sélectionnées ne pourraient raisonnablement être acquises par d'autres moyens que les activités prévues dans l'autorisation.

iii. Les mesures visant à protéger 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 (alinéa 34(2)c)).

44. L'article 24 de la *Loi sur le CST* exige que le CST mette en place des mesures pour protéger la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada en ce qui a trait à l'utilisation, à l'analyse, à la conservation et à la divulgation de l'information qui se rapporte à eux et qui a été acquise dans la réalisation du volet de son mandat touchant le renseignement étranger.

45. Le ministre conclut qu'il a des motifs raisonnables de croire que les mesures visées à l'article 24 ont été respectées. En effet, une des mesures énoncée à l'article 17 de l'EPM RE prévoit que l'information se rapportant 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. Comme je l'ai déjà indiqué dans des décisions antérieures, je suis convaincu que la définition du terme « essentielle » par le CST est raisonnable. Dans la décision de l'an dernier, j'ai fait remarquer que, compte tenu de l'importance du critère du caractère essentiel en ce qui concerne l'utilisation de l'information se rapportant à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada, en plus de la chef, le ministre devrait également exposer clairement sa justification à l'égard de la définition du terme « essentielle ». Je constate que les conclusions du ministre comprennent maintenant la définition du terme « essentielle », mais on n'y a pas ajouté de justification expliquant en quoi la définition est raisonnable.

46. De plus, les conclusions du ministre indiquent que tous les trimestres, les gestionnaires de l'exploitation doivent examiner l'information conservée et valider de nouveau si elle est toujours essentielle. L'information qui n'est plus essentielle doit être supprimée.

47. Les autres mesures mentionnées par le ministre comprennent le programme de conformité du CST, qui est décrit comme étant responsable de la réalisation d'activités de surveillance qui aident à vérifier que les opérations sont conformes à l'EPM RE ainsi qu'aux conditions de l'autorisation au titre de laquelle elles sont menées. De plus, l'information jugée essentielle est stockée dans des référentiels contrôlés dont l'accès est limité aux employés dûment accrédités et formés pour mener des activités de renseignement étranger.
48. Étant donné les multiples niveaux de contrôles internes visant à protéger les intérêts en matière de vie privée des Canadiens et à restreindre l'accès à l'information non évaluée, je suis convaincu que les conclusions du ministre sont raisonnables et que l'IRC ne sera 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

49. J'aimerais formuler trois remarques supplémentaires pour faciliter la rédaction et l'examen des prochaines autorisations ministérielles. Ces remarques ne modifient pas mes conclusions concernant le caractère raisonnable des conclusions du ministre.

A. Convention de transition

50. Selon les dossiers du BCR, le présent dossier est le premier pour lequel le CST présente une demande au ministre pendant la période d'application de la convention de transition. D'après les *Lignes directrices régissant la conduite des ministres, ministres d'État, membres du personnel exonéré et fonctionnaires en période électorale* du Bureau du Conseil privé (Lignes directrices du BCP), la période de transition commence dès que le Parlement est dissout et prend fin avec l'assermentation d'un nouveau gouvernement ou quand les résultats d'une élection reportent un gouvernement sortant au pouvoir. La dernière période de transition a donc été en vigueur du 23 mars au 29 avril 2025.
51. Conformément aux Lignes directrices du BCP, pendant la période d'application de la convention de transition, les ministres doivent se limiter à prendre des décisions qui sont de nature courante, qui ne suscitent pas la controverse, qui sont urgentes et dans l'intérêt du

public, qui peuvent être annulées par un nouveau gouvernement sans entraîner des dépenses ou des perturbations indues, ou qui ont reçu l'agrément de l'opposition (dans les cas où la consultation est de mise).

52. Bien qu'aucune mention de la convention ou de la période de transition ne figure dans la demande ou l'autorisation, le ministre – compte tenu de son rôle et de ses responsabilités – était certainement au courant de l'applicabilité de la convention de transition. Dans sa demande, présentée au cours de la période d'application de la convention de transition (le 4 avril), la chef demandait que la décision du ministre soit prise « dès que possible » afin de répartir équitablement les autorisations ministérielles sur l'année. Le ministre a finalement délivré l'autorisation le 29 avril, jour où la période d'application de la convention de transition a pris fin.
53. Comme je l'ai mentionné dans la décision SCRS-2025-02, en tant que décideur quasi judiciaire, mon rôle n'est pas de déterminer si la convention de transition a été respectée ou non; comme il s'agit d'une convention, son application ne peut être réalisée par la voie judiciaire. Néanmoins, étant donné que les décisions du commissaire au renseignement sont une source d'information importante par laquelle le public peut prendre connaissance des autorisations ministérielles, je suis d'avis qu'il est important de soulever la question dans la présente décision.
54. Afin de renforcer la transparence et la responsabilisation ministérielle, je recommanderais que les demandes présentées à l'avenir au cours de la période d'application d'une convention de transition fournissent aux ministres responsables des considérations concernant l'applicabilité de la convention de transition. Cela aiderait le ministre à déterminer si la délivrance de l'autorisation fait partie des types de décisions qui peuvent être prises pendant la période d'application de la convention de transition, en particulier lorsque de nouvelles autorisations sont demandées. De plus, les conclusions ministérielles pourraient être reflétées dans les décisions du commissaire au renseignement qui sont rendues publiques.

B. Secret professionnel de l'avocat

55. Le CST a déployé des efforts considérables pour donner suite aux préoccupations que j'avais soulevées dans des remarques antérieures au sujet du secret professionnel de l'avocat. Ces remarques comportaient trois éléments principaux. Le premier est la question de savoir si la jurisprudence permet de déroger au secret professionnel de l'avocat pour des raisons liées aux affaires internationales (en tant que motif distinct de la sécurité nationale). Le deuxième est la question de savoir si le ministre est la personne indiquée pour rendre des décisions quant à l'utilisation, à l'analyse, à la conservation ou à la divulgation, par le CST, de communications entre un avocat et son client qu'il a acquises. Le troisième élément est que tout processus résultant devrait faire en sorte que l'accès à des informations susceptibles d'être visées par le secret professionnel de l'avocat soit aussi restreint que possible.
56. Dans la décision CST-2025-02, j'ai fait remarquer que le CST avait indiqué qu'il continuerait d'inclure une exception relative aux affaires internationales en raison du fait que la récente décision de la Cour fédérale, *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (CA) (Re)*, 2024 CF 1689, laisse la porte ouverte à une telle exception pour le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). La décision de la Cour fédérale n'avait pas été incluse dans le dossier en question et, comme sa version publique n'était pas encore disponible, je n'avais pas pu formuler de commentaires sur son incidence. Le CST a fourni une copie caviardée à mon bureau après ma décision, et elle a depuis été rendue publique, avec les mêmes passages caviardés. Après avoir examiné la décision de la Cour fédérale, je tiens à souligner que la Cour conclut que la question de l'exception doit être examinée par les juges au cas par cas et que les juges peuvent faire preuve « d'une rigueur accrue dans leur examen de la justification lorsque le SCRS s'appuie sur des informations qu'il estime être nécessaires pour aider à la conduite des affaires internationales plutôt que pour une enquête sur une menace pour la sécurité du Canada » (au paragraphe 100). J'insiste donc sur l'importance de l'engagement exprimé par le CST de « continuer de surveiller les décisions pertinentes futures de la Cour »; toute décision de ce genre devrait être portée à mon attention et être évaluée par le CST également afin de déterminer s'il y a une incidence sur l'inclusion d'une exception relative aux affaires internationales.

57. La décision de la Cour fédérale m'incite également à aborder plus en détail les deuxième et troisième éléments de mes remarques concernant le secret professionnel de l'avocat. Alors que, dans la décision CST-2024-01, je me suis dit satisfait de l'explication du CST selon laquelle son processus de traitement des communications entre un avocat et son client interceptées de manière incidente réduisait au minimum le nombre de personnes susceptibles d'avoir accès à ces communications, la décision de la Cour rappelle au CST qu'il doit s'assurer que son processus restreint autant que possible l'accès à ces communications.
58. La Cour, réitérant bon nombre des mêmes principes que ceux énoncés dans l'arrêt *Re Personne anonyme*, 2020 CF 1190, souligne l'importance de restreindre l'accès aux communications susceptibles d'être visées par le secret professionnel de l'avocat. La Cour conclut qu'au plus deux employés du SCRS devraient avoir accès au contenu des communications pour déterminer si une demande doit être présentée à la Cour pour obtenir l'autorisation de conserver et d'utiliser l'information. La Cour indique également que même si l'avocat du procureur général du Canada peut présenter des arguments à la Cour en ce qui concerne le secret professionnel, il ne devrait pas avoir accès au contenu de la communication (aux paras 24 et 139).
59. Comme il est décrit dans l'autorisation, le CST restreint l'accès au « besoin de savoir » dès qu'il y a reconnaissance. Le processus du CST prévoit également la consultation d'un avocat du ministère de la Justice pour déterminer si la communication est effectivement visée par le secret professionnel de l'avocat, ce qui, sans autre précision, laisse entendre que l'avocat pourrait avoir accès au contenu des communications.
60. Je répète qu'il est extrêmement rare que des communications protégées soient recueillies par inadvertance et je signale qu'aucun cas où le ministre aurait approuvé une demande de conservation de telles communications ne m'a été signalé, comme le voudrait la procédure. Bien que le processus du CST réduise au minimum l'accès aux communications susceptibles d'être visées par le secret professionnel de l'avocat, compte tenu de la rareté de tels cas, le CST pourrait envisager de définir son processus au moyen de termes plus définitifs. Dans tous les cas, le CST devrait tenir compte de la nécessité de réduire au minimum l'intrusion dans le cadre de son examen global de la procédure utilisée pour évaluer si une

communication est protégée, ainsi que du processus visant à déterminer si le CST peut utiliser, analyser, divulguer ou conserver la communication.

61. Compte tenu du fait que la décision de la Cour fédérale indiquait que d'autres éclaircissements pourraient être nécessaires quant à la façon dont le SCRS évalue si une communication est protégée, je recommanderais que le CST et le SCRS collaborent pour veiller à ce que la procédure du CST tienne compte des conditions finales approuvées par la Cour fédérale. Bien que les régimes législatifs des deux organismes soient différents, je suis d'avis que les principes sous-jacents en matière de communications protégées s'appliquent également au CST et qu'il s'agit d'une excellente occasion pour ce dernier de bénéficier des directives précises que la Cour fédérale a transmises au SCRS.

C. Conservation de métadonnées

62. Depuis ma première décision concernant une autorisation de renseignement étranger (CST-2023-01), j'ai demandé de l'information supplémentaire sur la période de conservation des métadonnées. Ma remarque initiale sur la question comportait deux volets principaux. Le premier visait à demander des détails supplémentaires concernant la justification de la période de conservation précise des métadonnées. Le deuxième visait à obtenir des éclaircissements sur la façon dont les métadonnées sont examinées et évaluées, particulièrement dans les situations où les résultats de l'interrogation initiale sont supprimés, mais pas les métadonnées sous-jacentes, qui sont plutôt retournées au dépôt de métadonnées. Dans la décision de l'an dernier (CST-2024-03), j'ai ajouté qu'en ce qui concerne le deuxième volet, il serait important d'aborder l'arrêt *R c Bykovets*, 2024 CSC 6 [Bykovets] étant donné que la Cour a reconnu qu'une adresse IP, que le CST classe comme une métadonnée, présentait un intérêt accru en matière de vie privée.
63. Le dossier dont je suis saisi contient [...] qui traite des répercussions opérationnelles de l'arrêt *Bykovets* sur la conservation de métadonnées par le CST, ainsi que des éléments de mes deux remarques. [...] comprend des renseignements supplémentaires utiles au sujet des grandes catégories d'enregistrements de métadonnées que le CST acquiert. Il contient également de nouvelles informations sur les mesures prises par le CST pour réduire la probabilité que des informations se rapportant à des Canadiens soient acquises; par exemple,

[...]. En effet, il serait utile que certaines de ces informations soient intégrées dans les demandes et autorisations futures.

64. [...] conclut que, même s'il s'applique à l'acquisition, à la conservation et à l'utilisation de métadonnées par le CST, l'incidence de l'arrêt *Bykovets* sur ces métadonnées est « négligeable ». Cela s'explique en grande partie par le régime global de la *Loi sur le CST*, selon lequel les activités doivent être autorisées par le ministre et être approuvées par le commissaire au renseignement. En ce qui concerne plus particulièrement mes remarques, [...] explique que le CST reconnaît depuis longtemps qu'il est possible que son programme d'acquisition de métadonnées nuise aux attentes raisonnables de protection en matière de vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada. Toutefois, le CST applique des mesures de protection de la vie privée à chaque type de métadonnée indépendamment de la nature de l'intérêt en matière de vie privée qui peut être mis en cause, et ces mesures de protection garantissent que les activités du CST sont raisonnables et proportionnelles. Par conséquent, pour le CST, une décision judiciaire selon laquelle un type de métadonnée présente un intérêt accru en matière de vie privée – dans la mesure où le contexte s'appliquait aux activités du CST – n'a pas d'incidence sur ses processus internes qui sont déjà suffisants pour tenir compte de cet intérêt.
65. En ce qui concerne la conservation des métadonnées, [...] explique plus clairement que la période de conservation [...] représente la période pendant laquelle le CST croit raisonnablement que les métadonnées demeurent utiles sur le plan opérationnel à titre de source de renseignement étranger. Un intérêt accru en matière de vie privée, compte tenu des mesures de protection existantes du CST, n'a pas d'incidence sur l'évaluation par le CST de ce qui constitue une période de conservation raisonnable des métadonnées.
66. En ce qui concerne le deuxième élément de ma remarque relative à l'évaluation des métadonnées se rapportant à des Canadiens, [...] clarifie le processus visant à déterminer si les métadonnées contiennent de l'IRC. Ce point est désormais également abordé dans les conclusions du ministre. Essentiellement, les métadonnées conservées sont interrogées à diverses fins, et les interrogations donnent un certain nombre de résultats. Ce qui est maintenant clair, c'est qu'un analyste du CST évaluera si les métadonnées contiennent de

l'IRC – et si cette IRC est essentielle – uniquement si l'enregistrement de métadonnées résultant de l'interrogation est considéré comme utile sur le plan opérationnel. Je crois comprendre que cela signifie qu'une évaluation ne sera effectuée par rapport à l'IRC seulement si le CST souhaite réellement utiliser les métadonnées. Si le résultat d'une interrogation est jugé utile sur le plan opérationnel et qu'il contient de l'IRC, une évaluation du caractère essentiel est effectuée. Si l'information est jugée non essentielle aux affaires internationales, à la défense ou aux intérêts de sécurité, y compris la cybersécurité, les métadonnées sont supprimées.

67. L'explication nettement améliorée est appréciée et souligne l'importance de la clarté, particulièrement en ce qui concerne les aspects techniques d'une autorisation. En effet, je souligne que les dossiers antérieurs expliquaient que lorsque les résultats d'une interrogation n'étaient pas jugés essentiels, les métadonnées sous-jacentes n'étaient pas supprimées, « car il existe encore une possibilité que l'information puisse être considérée à une date ultérieure comme essentielle pour satisfaire à d'autres fins de renseignement étranger ». Cette justification pour la conservation de métadonnées contenant de l'IRC a été éliminée du dossier. La justification clarifiée expliquant pourquoi les enregistrements de métadonnées contenant de l'IRC ne sont pas supprimés est plutôt qu'ils n'ont, en réalité, pas été évalués.
68. Bien que je ne considère pas que la modification du libellé signifie que la pratique du CST a changé, les demandes présentées au ministre devraient chercher à décrire les activités du CST d'une manière non ambiguë. En effet, dans ses décisions, le commissaire au renseignement a conclu que lorsque les conclusions ne démontrent pas une compréhension claire des activités, il se peut qu'elles ne soient pas raisonnables.
69. Dans l'ensemble, je trouve [...] utile et je souligne l'importance des documents qui accompagnent une autorisation ministérielle et qui reflètent l'incidence des changements apportés à la jurisprudence ou aux lois pertinentes. À mon avis, l'exercice que le CST a réalisé pour donner suite à mes remarques concernant les métadonnées a permis de clarifier davantage les conclusions du ministre sur un certain nombre de questions.

D. [...]]

70. [Le présent paragraphe et le paragraphe suivant soulignent une divergence constatée dans le dossier par rapport à la portée décrite d'une activité. Le commissaire au renseignement suggère que les dossiers futurs, dans l'intérêt du ministre, soient mis à jour afin de mieux décrire la portée de l'activité.]
71. [...]]

VI. CONCLUSIONS

72. 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 aux paragraphes 63 et 64 de l'autorisation sont raisonnables.
73. Par conséquent, j'approuve l'autorisation conformément à l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*.
74. 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.
75. 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 les éléments de 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 29 mai 2025

(Original signé)

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