

Dossier : CST-2025-05



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 DES ACTIVITÉS [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), Loi sur le CST)	7
	C. Les conclusions du ministre sont-elles proportionnelles (art 34(1), Loi sur le CST)	14
	D. Paragraphe 34(2) de la Loi sur le CST – les conditions nécessaires à la délivrance d’une autorisation.....	15
	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>	16
	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>	17
	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>	18
V.	REMARQUES.....	19
	A. Critère pour les évaluations du caractère étranger.....	20
	B. Convention de transition	24
	C. Délimiter les infractions que le CST peut commettre.....	24
	D. Renseignements supplémentaires relatifs aux lois fédérales qui peuvent être enfreintes. 26	
VI.	CONCLUSIONS	27
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 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*). La présente autorisation vise le renouvellement des activités autorisées approuvées par le commissaire au renseignement dans la décision CST-2024-04 du 9 juillet 2024. De nouvelles autorisations sont aussi demandées pour exécuter [l'activité A] en soutien à [un type spécifique d'activités].
2. Le 29 avril 2025, en vertu du paragraphe 26(1) de la *Loi sur le CST*, le ministre a délivré l'autorisation. Le Bureau du commissaire au renseignement l'a reçue le même jour 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 (art 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 au paragraphe 63 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 de 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 (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 l'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 14 avril 2025;
 - c) la demande de la chef, datée du 14 avril 2025, qui comprend les neuf annexes suivantes :
 - i) Formulaire d'acceptation des risques des opérations SIGINT (FAROS);
 - ii) Directive ministérielle – Priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement pour 2023-2025;
 - iii) Liste des priorités nationales en matière de SIGINT de 2025;
 - iv) Rapport sur les résultats des activités pour 2024;
 - v) [...] motifs raisonnables de croire que les cibles ne sont pas des Canadiens;

- vi) Ensemble des politiques sur la mission en matière de renseignement étranger approuvé le 17 août 2023 (EPM RE);
- vii) Résumé des mesures de protection de la vie privée des Canadiens du CST;
- viii) Arrêté ministériel – les personnes désignées en application de l’article 43 de la *Loi sur le CST*;
- ix) Liste des infractions au *Code criminel* du Canada et des autres lois fédérales qui risquent d’être enfreintes;
- d) le document d’information – aperçu des activités;
- e) la note d’information de la chef à l’intention du ministre : évaluations du caractère étranger; et
- f) 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 14 avril 2025, la chef a présenté au ministre une demande par écrit en vue d'obtenir une autorisation de renseignement étranger pour des activités [...] (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 rendue publique. Elle permet aussi 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, 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) de la *Loi sur le CST* sont remplies. Par conséquent, le ministre a délivré une autorisation

d'un an au CST pour mener les activités qui sont énoncées au paragraphe 63 et qui sont décrites plus en détail dans l'autorisation.

18. À l'exception de l'ajout de l'alinéa 63e) de l'autorisation – qui énonce de nouvelles activités permettant au CST d'exécuter [l'activité A] en soutien à [un type spécifique d'activités] des activités et dont je discuterai plus en détail dans mon analyse – toutes les autres activités autorisées par le ministre sont les mêmes que celles approuvées dans l'autorisation de l'an dernier.

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. Le dossier dont je suis saisi contient des informations opérationnelles mises à jour et énonce de nouvelles activités.

20. Les autres informations contenues dans le dossier donnent suite à des remarques formulées dans des décisions antérieures en matière de renseignement étranger, que je décris dans la décision CST-2025-04. Je ne répéterai pas mon analyse, mais je soulignerai les points suivants, que je trouve utiles pour le ministre et moi-même.

- a) L'EPM RE est en cours de mise à jour. Pour accélérer mon propre examen à l'avenir, les changements pertinents devraient être mis en évidence ou résumés.
- b) Il serait utile que le dossier présente des exemples concrets qui illustrent comment les analystes évaluent si l'information se rapportant à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada (IRC) est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, ainsi que la justification qu'ils préparent à cet effet.
- c) Le rapport sur les résultats comprend maintenant des détails précis sur le nombre de rapports de renseignements étrangers communiqués qui contenaient de l'information nominative sur un Canadien ou une personne au Canada (INCPC) supprimée, ainsi

que sur le nombre de rapports qui ont été communiqués à des partenaires du gouvernement du Canada à leur demande. Je suis satisfait de la réponse fournie par le CST.

21. Le dossier comprend également [...] l'application par le CST de la norme des « motifs raisonnables de croire » que les cibles ne sont pas des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada, en réponse à des remarques que j'avais formulées dans le passé. J'en parle plus en détail dans mes remarques.
22. Suivant l'article 13 de la *Loi sur le CR*, je dois examiner si les conclusions du ministre, qui ont été formulées au titre des paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST* et sur lesquelles repose l'autorisation délivrée au titre du paragraphe 26(1) de cette loi, sont raisonnables.

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

23. Le ministre a conclu qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les activités sont raisonnables [traduction] « compte tenu de l'objectif visant à acquérir de l'information à partir de l'IMI dans le but de fournir du renseignement étranger ».
24. À l'appui de sa conclusion, le ministre explique que les activités – décrites à l'annexe A – permettent au CST d'accéder à de l'information qui serait autrement inaccessible par l'intermédiaire des autres programmes d'acquisition du CST ou qui ne pourrait raisonnablement être acquise par l'intermédiaire de ceux-ci. Le dossier montre que 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.
25. Pour qu'une activité soit raisonnable, elle doit nécessairement être permise par la loi (*Vavilov*, au para 110). Le paragraphe 26(2) de la *Loi sur le CST* constitue le fondement législatif pour les activités de renseignement étranger menées au titre d'une autorisation. Comme indiqué dans des décisions antérieures, le paragraphe 26(2) prévoit trois catégories

générales d'activités : 1) l'acquisition d'informations présentant un intérêt en matière de renseignement étranger (26(2)a),b) et c)), 2) l'assurance de la nature secrète des activités (26(2)d)), et 3) le soutien des activités visées par l'autorisation (26(2)e)). Compte tenu de la diversité des objectifs et de la nature des activités, le regroupement des activités dans ces catégories permet de tenir compte du fait que les considérations du ministre peuvent différer lorsqu'il évalue différents types ou catégories d'activités.

26. De plus, les catégories 2 et 3 présentent des critères distincts qui nécessitent un examen approfondi. Dans le cas de la catégorie 2, le ministre doit être convaincu que l'activité « est raisonnablement nécessaire » pour assurer la nature secrète de l'activité, tandis que dans le cas de la catégorie 3, il doit être convaincu qu'elle est « raisonnable dans les circonstances et est raisonnablement nécessaire pour faciliter l'exécution des activités ou catégories d'activités visées par l'autorisation ».
27. À l'appui de l'autorisation, le ministre explique en quoi les activités fournissent au CST un accès unique à de l'information présentant un intérêt en matière de renseignement étranger pour le gouvernement du Canada, et pourquoi elles sont nécessaires. De plus, le ministre confirme que le CST ne recueille que l'information nécessaire pour donner suite de manière efficace aux priorités du gouvernement du Canada, lesquelles sont énoncées dans la Directive ministérielle au CST sur les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement pour 2023-2025.
28. 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 mener en toute légalité.

29. Je constate qu'il existe une divergence entre une note de bas de page au paragraphe 18 de la demande, qui précise que [...], et le paragraphe 18 de l'autorisation, qui indique que l'information obtenue dans le cadre de ces activités [...]. Après avoir examiné attentivement le dossier – et l'avoir comparé avec le dossier de l'an dernier – je suis convaincu qu'il s'agit d'une erreur de rédaction et je considère que la demande correspond mieux à l'intention du ministre.
30. En ce qui concerne les activités visant à assurer la nature secrète de la conduite du CST, le dossier indique les types d'activités qui pourraient entrer dans cette catégorie – [...]. Les conclusions du ministre démontrent qu'il comprend la nature des activités. J'estime que les conclusions du ministre sont raisonnables parce que les activités sont suffisamment précises pour que les employés du CST puissent les mener de la manière décrite par le ministre. Le lien entre les activités de la catégorie et l'objectif consistant à acquérir du renseignement étranger est également clair.
31. En ce qui concerne la catégorie 3 – activités visant à soutenir d'autres activités visées par l'autorisation – un certain nombre d'activités qui sont de nouveau incluses dans la présente autorisation relèvent de cette catégorie, à savoir les activités énumérées aux sous-alinéas 63b)(ii) et (iii) de l'autorisation. Les nouvelles activités décrites dans l'autorisation, c'est-à-dire les activités énumérées à l'alinéa 63e) de l'autorisation, relèvent également de cette catégorie. Afin de simplifier mon analyse, je vais d'abord examiner les conclusions du ministre concernant les activités qui ont été approuvées dans le passé avant d'aborder les nouvelles activités.
32. Encore une fois cette année, le ministre décrit les activités de soutien existantes, telles que [...], d'une manière suffisamment détaillée qui montre qu'il comprend leur nature et leur incidence. De plus, je suis d'avis que les activités sont définies de manière à fournir à un employé du CST suffisamment de directives pour qu'il puisse déterminer les mesures qui pourraient être prises pour soutenir d'autres activités visées par l'autorisation. Bien que le ministre ne traite pas explicitement de la question, compte tenu de la nature des activités d'acquisition décrites dans l'autorisation, il est facile de comprendre que les activités de

soutien sont raisonnables dans les circonstances et sont raisonnablement nécessaires pour faciliter l'exécution d'autres activités. Par conséquent, je suis convaincu que les conclusions du ministre sont raisonnables en ce qui concerne ces activités.

33. Les nouvelles activités sont définies par une disposition qui reprend plus ou moins le libellé de l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST* :

mener toute autre activité qui est raisonnable dans les circonstances et est raisonnablement nécessaire pour faciliter l'exécution des activités ou catégories d'activités visées par l'autorisation. Ces activités peuvent être exercées en soutien aux activités du CST énoncées aux alinéas 63a) à d). [Non souligné dans l'original]

34. Le document d'information – aperçu des activités indique que la « réinsertion de la clause omnibus » donne suite à l'une des remarques que j'ai formulées dans la décision de l'an dernier. Il indique aussi que cette clause est nécessaire pour aborder la nouvelle [activité A menée pour soutenir un type spécifique d'activités]. L'inclusion de cette clause et sa raison d'être soulèvent un certain nombre de questions, dont bon nombre ont déjà été abordées dans des décisions antérieures.

35. Dans plusieurs décisions antérieures, j'ai jugé déraisonnables des invocations similaires d'une « clause omnibus » au motif que le simple fait de reproduire le libellé de l'alinéa 26(2)e) ne permet pas au ministre de bien comprendre les activités qui pourraient être menées (voir les décisions CST-2023-01, 2023-03, 2023-04 et 2024-01). Cependant, contrairement à ces dossiers antérieurs, la présente autorisation et le présent dossier me permettent de conclure que les activités que la clause omnibus vise à autoriser sont suffisamment bien définies pour que le ministre puisse les évaluer comme il se doit. J'arrive à cette conclusion uniquement après avoir lu attentivement les conclusions du ministre en parallèle avec le dossier, et après avoir pris connaissance des limites établies par la *Loi sur le CST*.

36. En effet, comme mentionné, le dossier indique que la clause omnibus est intégrée pour tenir compte de la nouvelle [activité A menée pour soutenir un type spécifique d'activités]. À son tour, lorsqu'il décrit ces nouvelles activités, le ministre explique qu'elles sont nécessaires

pour faciliter les opérations du CST. Les conclusions du ministre démontrent qu'il comprend que les nouvelles activités n'ont pas pour but d'acquérir des renseignements étrangers, mais plutôt de soutenir les activités d'acquisition.

37. Il est important de noter que les conclusions du ministre ne laissent pas entendre que d'autres activités supplémentaires seraient incluses dans la clause omnibus. Par conséquent, si je comprends bien, le ministre conclut que les activités visées par la clause omnibus se limitent aux nouvelles activités qu'il décrit dans l'autorisation, c'est-à-dire [l'activité A menée pour soutenir un type spécifique d'activités]. J'en arrive à cette conclusion après avoir lu les motifs du ministre de manière globale et contextuelle, et aussi en m'appuyant sur les remarques et les analyses auxquelles le ministre a accès dans les décisions antérieures en matière de renseignement étranger que j'ai rendues sur la question [Vavilov, aux paras 92, 94 et 102]. En effet, le fait d'interpréter les conclusions du ministre comme autorisant l'inclusion dans la clause omnibus d'autres activités pour lesquelles il n'existe aucune information serait clairement contraire à mes décisions antérieures.

38. En conséquence, je suis convaincu que les conclusions du ministre concernant les nouvelles activités sont raisonnables.

39. Néanmoins, l'utilisation de la clause omnibus dans la présente affaire soulève certaines préoccupations. Premièrement, la note d'information de la chef à l'intention du ministre, la demande et l'autorisation semblent parfois autoriser les nouvelles activités proposées afin de conférer au CST la capacité de soutenir des activités dans le cadre d'autres autorisations en matière de renseignement étranger, d'autorisations en cas d'urgence ou d'autorisations actives et défensives. Une distinction claire doit être faite entre le pouvoir du CST d'utiliser l'information conservée au titre de la présente autorisation dans les autres volets de son mandat et le pouvoir du CST d'utiliser les activités de soutien visées par la présente autorisation à d'autres fins.

40. Comme je l'ai expliqué dans mes motifs dans la décision CST-2023-01, l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST*, duquel relèvent les nouvelles activités, se limite à autoriser une activité qui

est « raisonnable dans les circonstances et est raisonnablement nécessaire pour faciliter l'exécution des activités ou catégories d'activités visées par l'autorisation » (soulignement ajouté). Autrement dit, les seules activités qui peuvent être autorisées au titre de l'alinéa 26(2)e) sont celles qui sont nécessaires aux fins de cette même autorisation; les activités ne peuvent pas être autorisées dans le but de permettre l'exécution d'activités visées par d'autres autorisations. Par conséquent, si une autre autorisation nécessite l'utilisation des mêmes activités, cette autorisation devra les autoriser individuellement.

41. Selon le sens ordinaire de l'autorisation, et conformément aux limites prévues par l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST*, j'estime que la liste des activités autorisées par le ministre que ce dernier dresse à l'alinéa 63e) de l'autorisation est claire et précise. Le ministre autorise uniquement les activités de soutien aux fins de l'autorisation « en question », c'est-à-dire l'autorisation dont je suis actuellement saisi, et non d'autres autorisations.
42. Cela peut être démontré en comparant le libellé de l'autorisation de cette année à la clause omnibus que j'ai trouvé déraisonnable dans la décision CST-2023-01. Cette clause omnibus visait à autoriser le fait de « faciliter toute autre activité autorisée par une autre autorisation valide délivrée par moi [le ministre] » (soulignement ajouté). En revanche, l'autorisation de cette année autorise uniquement, comme il se doit, les activités de soutien qui sont raisonnables dans les circonstances et qui sont raisonnablement nécessaires pour « faciliter l'exécution des activités ou catégories d'activités visées par l'autorisation » (soulignement ajouté). De plus, la dernière phrase de la clause limite également l'utilisation des activités à l'autorisation actuelle en indiquant que « Ces activités peuvent être utilisées pour permettre au CST de mener les activités décrites aux alinéas 63a) à d). » J'aborderai la question plus en détail dans mon analyse.
43. Par conséquent, les activités de soutien en question doivent se limiter à soutenir uniquement les activités visées par l'autorisation, dont le seul objectif déclaré est d'obtenir des renseignements étrangers conformément aux priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement. L'autorisation n'autorise – et ne peut légalement autoriser –

aucune activité aux fins des autres autorisations de renseignement étranger du CST, et encore moins aux fins des autres volets du mandat du CST. Si le CST cherche à mener [l'activité A] pour soutenir des activités énoncées dans d'autres autorisations ministérielles, il doit demander une autorisation pour ces activités – c'est-à-dire une nouvelle autorisation ou une autorisation modifiée (art 39, *Loi sur le CST*). Les conclusions du ministre devront tenir compte de la mesure dans laquelle ces activités sont nécessaires et raisonnables dans les circonstances, et ce, dans le contexte de chaque demande.

44. Une dernière clarification est nécessaire. Elle a trait à l'effet de l'exigence législative selon laquelle toute autre activité autorisée par la clause omnibus doit être « raisonnable dans les circonstances ».
45. À mon avis, cette exigence a deux effets importants. Pour être « raisonnable dans les circonstances », une activité doit être conforme à la *Loi sur le CST*. Comme il a été mentionné précédemment, la *Loi sur le CST* ne permet pas d'autoriser des activités au titre de l'alinéa 26(2)e) aux fins d'une autre autorisation ou d'un autre volet du mandat du CST.
46. Le deuxième effet important de l'exigence selon laquelle l'activité doit être « raisonnable dans les circonstances » est qu'aucune activité de soutien autorisée – comme les nouvelles activités [activité A] – ne peut être menée relativement à des activités qui soutiennent elles-mêmes des activités autorisées en vertu de l'alinéa 26(2)e). Autrement dit, l'alinéa 26(2)e) ne peut être utilisé pour autoriser des activités de soutien pour toute autre activité autorisée en vertu de l'alinéa 26(2)e).
47. L'effet concret est que les activités de soutien ne sont autorisées qu'aux fins du soutien des activités décrites aux dispositions 63a), b)(i), c) et d) de l'autorisation. Les activités visées aux sous-alinéas 63b)(ii) et (iii) sont en fait, comme il est clairement indiqué dans mes décisions antérieures, elles-mêmes des activités relevant de la « catégorie 3 », à savoir des activités de soutien au titre de l'alinéa 26(2)e), et ne peuvent donc pas servir de base pour autoriser de nouvelles activités de soutien. Compte tenu des conclusions du ministre, je ne considère pas qu'elles laissent entendre que tel est le cas.

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

48. Le ministre a également conclu qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les activités autorisées sont proportionnelles compte tenu de la manière dont elles sont menées. 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 ».
49. Encore une fois cette année, le ministre s'en remet à quatre motifs principaux pour aborder les répercussions des activités sur les intérêts en matière de vie privée des Canadiens et la primauté du droit. Les motifs comprennent des critères et des limites internes nécessaires pour les activités qui vont au-delà des limites prévues par la *Loi sur le CST*.
50. Premièrement, la valeur potentielle de l'information acquise à partir de l'IMI est élevée et le risque d'acquérir de l'information se rapportant à des Canadiens est faible compte tenu des mesures prises pour s'assurer que toute cible est étrangère. Comme le ministre l'a expliqué, les employés du CST doivent, avant de mener les activités, avoir des motifs raisonnables de croire que les entités étrangères ciblées sont situées à l'extérieur du Canada et ne sont pas des Canadiens (art 11.2, EPM RE). Je suis convaincu que la justification du ministre qui appuie le recours à la norme des motifs raisonnables de croire pour réaliser l'évaluation du caractère étranger est raisonnable, mais j'aborde la question plus en détail dans mes remarques.
51. Deuxièmement, compte tenu de la nature des activités, les opérations font l'objet d'une évaluation des risques, et un Formulaire d'acceptation des risques des opérations SIGINT (FAROS) est rempli. Plus le risque est élevé, plus le pouvoir d'approbation requis pour l'activité est élevé. Seuls les employés du CST qui ont suivi la formation requise sont autorisés à participer aux activités approuvées.
52. Troisièmement, le ministre impose un critère interne relativement à certaines activités qui pourrait contribuer de façon importante à une menace pour le Canada et ses alliés. Dans des

décisions antérieures, j'ai conclu que ce critère interne – selon lequel l'activité ne [...] – était raisonnable. Comme expliqué dans les conclusions du ministre, ce critère interne renvoie [...]. Cette limite impose des restrictions quant à la portée des activités et fait en sorte que les activités du CST qui contreviennent à une loi fédérale ne peuvent [...]. Même si je suis d'avis que le critère est suffisamment clair pour être appliqué par les employés du CST, j'aborde la question des directives à l'intention des employés dans mes remarques.

53. Quatrièmement, même si le cadre législatif permet de contrevenir à des lois fédérales, au paragraphe 68 de l'autorisation, le ministre établit certaines limites – une ligne rouge – que les employés du CST ne peuvent franchir lorsqu'ils mènent des activités, notamment le fait que le CST ne doit pas causer, intentionnellement ou par négligence criminelle, la mort ou des lésions corporelles à une personne ou tenter volontairement d'entraver, de pervertir ou de faire échouer le cours de la justice ou de la démocratie. De même, le CST ne va pas [...].
54. De manière importante, je suis d'avis que les limites imposées par le ministre sont suffisamment bien définies, fournissant ainsi des directives suffisantes aux employés du CST. Je suis convaincu que les conclusions du ministre tiennent compte des répercussions potentielles sur les intérêts en matière de vie privée et la primauté du droit, et qu'elles décrivent des mesures raisonnables pour limiter ces répercussions. Par conséquent, je trouve raisonnables les conclusions du ministre selon lesquelles les activités autorisées sont proportionnelles.

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

55. 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 existe 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; et
- 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))*

56. Je suis convaincu que l'information visée par l'autorisation ne peut raisonnablement être acquise d'une autre manière. Comme le ministre l'a expliqué, les activités énoncées dans l'autorisation constituent un moyen raisonnable pour le CST de recueillir de l'information ayant valeur de renseignement étranger à partir de l'IMI [...]. L'acquisition de l'information d'une autre manière n'atteindrait pas l'objectif voulu.

57. De plus, chaque activité opérationnelle donne accès à de l'information qui ne serait pas disponible autrement. [...]. Ces activités permettent au CST d'acquérir de l'information [...].

58. Je suis aussi satisfait des conclusions du ministre selon lesquelles toute information à acquérir au titre de l'autorisation ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire. Comme indiqué, l'accès à l'information est limité aux employés du CST autorisés à exercer des activités dans le cadre de ce volet du mandat. Le calendrier de conservation figurant dans l'EPM RE (art 18.10) établit différentes catégories d'information qui peuvent être recueillies, et intègre aussi les périodes 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.

59. Pour des raisons opérationnelles et techniques, certains types d'information peuvent être conservés pendant de plus longues périodes – voire de façon indéfinie dans le cas de l'IRC (comme expliqué plus loin, l'information doit être essentielle) – tandis que d'autres informations peuvent être supprimées avant la fin de la période de conservation maximale. Le ministre explique les raisons justifiant des périodes de conservation plus longues et établit un lien entre les types d'information et leur période de conservation.
60. Enfin, en réponse à une remarque formulée dans des décisions antérieures, le ministre fournit des précisions concernant la conservation des recherches de métadonnées et une justification pour la période de conservation des métadonnées. Je suis convaincu que la conservation de métadonnées par le CST pour [...] est proportionnelle aux répercussions potentielles sur la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada.
- 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))*
61. Lorsqu'il mène des activités de renseignement étranger, le CST peut acquérir de l'information non sélectionnée, c'est-à-dire 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 (art 2, *Loi sur le CST*). L'information non sélectionnée recueillie comprend aussi toute information qui pourrait présenter un intérêt au chapitre de la vie privée de Canadiens. Par conséquent, la *Loi sur le CST* exige qu'on accorde une attention particulière à ce type d'information.
62. À l'instar de la première condition (alinéa 34(2)a), le ministre explique que les activités figurant dans l'autorisation permettent au CST d'acquérir de l'information qu'il ne pourrait pas recueillir autrement. De plus, la valeur de certaines des activités dépend de la capacité du CST à acquérir de l'information non sélectionnée. 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.

63. 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.

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))*

64. Les activités du CST ne peuvent pas viser des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada (art 22, *Loi sur le CST*). 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.

65. Le ministre a des motifs raisonnables de croire que les mesures visées à l'article 24 ont été respectées. Il indique que même si les activités précisées dans l'autorisation ne visent pas des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada, elles « pourraient » entraîner l'acquisition incidente d'informations qui sont ultérieurement identifiées comme se rapportant à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada. Dans la décision CST-2025-02, j'ai fait remarquer que la demande de la chef et l'autorisation du ministre devraient indiquer que des informations se rapportant à un Canadien seront recueillies incidemment, plutôt que d'indiquer que ce pourrait être le cas. La demande de la chef a été mise à jour en conséquence. Le résumé des principaux changements figurant dans le dossier indique que l'autorisation a été mise à jour de la même façon, mais d'après mon examen, ce n'est pas le cas. Je souligne l'importance de présenter au ministre des résumés qui reflètent fidèlement le dossier.

66. 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 ». Tous

les trimestres, les gestionnaires de l'exploitation doivent valider de nouveau si l'information est toujours essentielle. Si elle n'est plus essentielle, elle doit être supprimée.

67. Le dossier 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. Ces informations sont conservées dans des dépôts contrôlés et limitées 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. De plus, avant de communiquer de l'INCPC, le CST doit d'abord remplacer l'information par une expression générique comme « nom de Canadien », à moins que l'information ne soit nécessaire pour comprendre le renseignement étranger. Le CST doit également être convaincu que le destinataire ou la catégorie de destinataires recevant l'INCPC a été désigné par un arrêté ministériel. En outre, le CST doit être convaincu que la communication de l'INCPC est essentielle aux affaires internationales, à la défense, à la sécurité ou à la cybersécurité (art 43, *Loi sur le CST*). Enfin, tous les rapports sur le renseignement étranger du CST sont examinés avant leur publication par les autorités compétentes chargées de la publication de rapports.

68. 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

69. J'aimerais formuler quatre 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. Critère pour les évaluations du caractère étranger

70. Comme indiqué, le dossier comprend [...] à l'appui des raisons pour lesquelles le CST considère que la norme des « motifs raisonnables de croire » est le « bon » critère à appliquer pour déterminer qu'une cible n'est pas un Canadien ou une personne se trouvant au Canada. [...] est en réponse à des remarques que j'ai formulées précédemment, dans lesquelles j'ai écrit que, même si la justification est raisonnable, compte tenu de l'interdiction absolue de cibler des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada aux termes du paragraphe 22(1) de la *Loi sur le CST*, un critère juridique plus rigoureux que les motifs raisonnables de croire pourrait être plus approprié pour déterminer le caractère étranger d'une cible. J'ai également précisé que la justification du critère juridique devrait être expliquée dans les conclusions du ministre.
71. [...] souligne que la question de savoir si le critère juridique régissant les évaluations du caractère étranger menées par le CST est approprié a été soulevée dans le passé – notamment par le très honorable Antonio Lamer, alors qu'il était commissaire du CST. Cependant, toutes les évaluations juridiques antérieures portaient sur le précurseur de la *Loi sur le CST*, soit la partie V.1 de la *Loi sur la défense nationale* (LDN). La dernière fois qu'on s'est penché sur ces évaluations, c'était avant l'adoption de la *Loi sur le CST* en 2019. Alors que l'alinéa 273.65(2)a) de la LDN exigeait expressément que le ministre soit « convaincu » que l'interception viserait des entités étrangères situées à l'extérieur du Canada, il n'existe pas de disposition semblable dans la *Loi sur le CST*.
72. Néanmoins, [...] explique que l'évaluation du caractère étranger demeure une [traduction] « partie fondamentale du processus de ciblage du CST ». En effet, [...] souligne que l'un des éléments qui font que la demande est raisonnable et proportionnelle – conformément au paragraphe 34(1) de la *Loi sur le CST* – est le critère des motifs raisonnables de croire appliqué par le CST lorsqu'il établit que la cible n'est pas un Canadien ni une personne se trouvant au Canada.
73. [...] fait valoir que, puisque 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, il

est logique d'appliquer la même norme lorsque les mesures de l'État risquent d'entraîner une atteinte involontaire aux droits protégés par la *Charte*, par opposition à une atteinte délibérée dans le contexte des mandats de perquisition. En effet, il serait illogique, selon [...], d'exiger un critère juridique plus rigoureux lorsqu'on ne cible pas un Canadien que lorsque la cible est un Canadien. [...] décrit en détail comment les tribunaux canadiens ont défini la norme des motifs raisonnables de croire, qui exige une conviction subjective qui doit être objectivement étayée par des faits. [...] énonce également les mesures prises dans le cas où des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada sont ciblées par inadvertance.

74. Enfin, [...] indique que l'application d'une norme plus rigoureuse, comme la prépondérance des probabilités ou la norme « hors de tout doute raisonnable », créerait des difficultés importantes sur le plan opérationnel pour le CST étant donné les complexités liées à l'évaluation de l'origine des communications dans l'IMI.
75. Je suis satisfait que le CST ait inclus [...] dans le dossier. L'adoption de la *Loi sur le CST* a changé la façon dont l'interdiction de cibler des Canadiens est formulée. À mon avis, la confirmation par le CST de ses conseils précédents s'est avérée un exercice utile – et je souligne qu'il aurait dû être mené lorsque la *Loi sur le CST* a été adoptée. J'estime que les conclusions du ministre concernant l'évaluation du caractère étranger sont raisonnables. En effet, en reprenant la justification de [...], les conclusions justifient l'application de la norme des motifs raisonnables de croire.
76. Je reconnais que pour le CST, [...] donne suite à ma remarque. Néanmoins, après avoir eu l'occasion d'examiner [...], et après mûre réflexion, je suis d'avis que ma remarque initiale n'a pas encore été abordée. En effet, le fait que l'explication concernant la norme utilisée par le CST pour respecter son obligation liée à l'interdiction absolue de cibler des Canadiens ne reflète pas le but de cette interdiction continue de me préoccuper. Je formule donc des commentaires supplémentaires pour examen par le CST, notamment en ce qui concerne la question de savoir si l'explication de la façon dont le CST respecte son obligation aux termes du paragraphe 22(1) de la *Loi sur le CST* pourrait être renforcée.

77. En indiquant qu'une norme plus rigoureuse que les motifs raisonnables de croire pourrait être plus appropriée, j'ai effectivement souligné que la pertinence d'une norme est liée à l'objectif pour lequel elle est appliquée. Il n'est pas clair pour moi que [...] démontre en quoi l'application de la norme des motifs raisonnables de croire lors de la réalisation d'une évaluation du caractère étranger est liée au respect par le CST de son obligation de ne pas cibler des Canadiens. Par conséquent, à mon avis, lorsque [...] justifie la norme des motifs raisonnables de croire au motif que la même norme s'applique dans le contexte des mandats de perquisition, on ne tient pas suffisamment compte de la raison pour laquelle une évaluation du caractère étranger est requise en premier lieu, à savoir que l'interdiction prévue au paragraphe 22(1) de la *Loi sur le CST* sera respectée.

78. Fondamentalement, à mon avis, la *Loi sur le CST* ne s'intéresse pas autant à la façon dont la norme est décrite qu'au respect de l'interdiction qu'elle prévoit. En effet, « [l]e point de départ de toute opération d'interprétation est le texte de la disposition » [*Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c Directrice de la protection de la jeunesse du CISSS A*, 2024 CSC 43, au paragraphe 28]. Le paragraphe 22(1) de la *Loi sur le CST* prévoit une interdiction selon laquelle les activités ne peuvent viser des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada. L'interdiction n'est pas énoncée comme une condition. Contrairement à l'ancienne version de la LDN, l'interdiction est plutôt énoncée en parallèle avec l'interdiction de porter atteinte à la *Charte* au paragraphe 22(1) : « Les activités [...] ne peuvent viser des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada et ne peuvent porter atteinte à la *Charte canadienne des droits et libertés* » (soulignement ajouté). Il est important, à mon avis, que les Canadiens s'attendent à ce que leurs droits garantis par la *Charte* soient respectés, et non pas qu'il existe simplement des motifs raisonnables de croire qu'ils le seront. De même, à mon avis, bien que les Canadiens comprennent et acceptent que le ciblage par inadvertance peut se produire dans de rares cas, ils s'attendent néanmoins à ce que les processus en place soient suffisants pour garantir qu'ils ne seront pas ciblés par le CST.

79. Alors que mes commentaires visent l'explication de la façon dont l'interdiction est respectée, il est évident d'après le dossier, les notes d'information que j'ai reçues en vertu de

l'article 25 de la *Loi sur le CR* et les rapports sur les résultats, que le CST prend très au sérieux son obligation de ne pas cibler des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada. Le ciblage par inadvertance est extrêmement rare, et toute information ainsi obtenue ne peut jamais être utilisée ou conservée. Les processus mis au point par le CST pour s'assurer qu'il ne cible pas des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada se sont avérés efficaces; en effet, ils pourraient potentiellement satisfaire à une norme juridique plus rigoureuse que la norme des motifs raisonnables de croire s'ils devaient être évalués à l'aide d'une norme de preuve.

80. À ce sujet, je souligne que si l'application de la norme des motifs raisonnables de croire à une évaluation du caractère étranger peut être un moyen de garantir le caractère raisonnable des conclusions du ministre relatives à l'obligation du CST, je ne suis pas convaincu que l'adoption de la norme juridique qui s'appliquait en vertu de la LDN soit le seul – ou le « bon » – moyen. En effet, il ne me semble pas évident que l'explication de la façon dont le CST s'acquitte de son obligation de ne pas cibler les Canadiens doit nécessairement prendre la forme d'une norme juridique, ou uniquement d'une norme juridique. Par exemple, il pourrait s'agir d'une norme juridique accompagnée de procédures d'exploitation obligatoires, ou uniquement des procédures d'exploitation elles-mêmes.
81. Le dossier comprend une note d'information de 2024 à l'intention du ministre sur les évaluations du caractère étranger, qui traite également des conclusions connexes de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement. J'ai pris bonne note des mesures que le CST a prises pour mieux comprendre où des améliorations pourraient être apportées en ce qui concerne les évaluations du caractère étranger. Je suis également satisfait de la mise à jour sur la mise en œuvre de ces mesures qui a été incluse dans le dossier dans le cadre des réponses à mes remarques. Je note et salue les progrès réalisés, notamment en ce qui a trait aux modules de formation, aux nouvelles procédures normales d'exploitation et à l'étude sur les incidents liés au ciblage. Ils démontrent que le fait de veiller au respect de l'interdiction est une tâche continue qui nécessite divers efforts. À cet égard, j'encourage le CST et le ministre à examiner mes commentaires en ce qui concerne l'explication de la façon dont l'obligation prévue par le paragraphe 22(1) est respectée.

B. Convention de transition

82. Comme il en est question plus en détail dans les décisions CST-2025-04 et SCRS-2025-02, la demande de la chef a été présentée pendant la période d'application de la convention de transition déclenchée par la dissolution du Parlement le 23 mars 2025. Mon rôle en tant que décideur quasi judiciaire n'est pas d'évaluer si la convention de transition a été respectée. Toutefois, les décisions du commissaire au renseignement sont une façon d'informer le public qu'une autorisation ministérielle a été délivrée, y compris – dans la mesure du possible – le contexte dans lequel elle a été délivrée. Je suis d'avis qu'il est donc important de soulever la question.
83. 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. Néanmoins, j'estime que les futures autorisations ministérielles accordées pendant les périodes de transition devraient traiter de la convention de transition, en particulier lorsque des activités nouvelles ou inédites sont autorisées. Ainsi, ces considérations pourraient être incluses dans les décisions du commissaire au renseignement qui sont rendues publiques, ce qui renforcerait la transparence et préserverait la responsabilisation ministérielle.

C. Délimiter les infractions que le CST peut commettre

84. Certaines infractions que le CST peut commettre dans le cadre de l'exécution des activités proposées – notamment [...] infractions [...] – soulèvent des questions particulières.
85. Premièrement, les infractions [...] soulèvent une question en lien avec une remarque que j'ai formulée dans la décision SCRS-2025-01 concernant le cadre de justification du SCRS – énoncé à l'article 20.1 de la *Loi sur le SCRS*. Le cadre de justification permet aux employés du SCRS, ou aux personnes qui agissent sous leur direction, de commettre des actes ou des omissions par ailleurs illégaux qui sont énoncés dans une autorisation ministérielle approuvée par le commissaire au renseignement. J'ai constaté que le dossier contenait des mentions [...] que la commission de certaines infractions au *Code criminel* – semblables aux

infractions que le CST pourrait contrevenir – [limiterait très probablement certains droits garantis par la *Charte*]. J'ai indiqué que je m'attendais à ce que les prochaines conclusions traitent davantage de la question.

86. Je reconnais que le SCRS mène ses activités dans un contexte différent de celui du CST, et je constate, sans commenter leur effet, qu'il existe des différences dans le libellé des articles pertinents des lois habilitantes des deux organismes. Notamment, alors que le cadre de justification de la *Loi sur le SCRS* comporte une restriction selon laquelle « [l]e présent article n'a pas pour effet de justifier la commission d'un acte ou d'une omission qui porterait atteinte à un droit ou à une liberté garanti par la [*Charte*] » (art 20.1(22)), la *Loi sur le CST* stipule que les activités « ne peuvent porter atteinte à la *Charte canadienne des droits et libertés* (art 22(1)) (soulignement ajouté). De plus, contrairement au SCRS, les activités du CST « ne peuvent viser des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada ».

87. Néanmoins, je soulève la question dans un souci de transparence et de responsabilité ministérielle. Le CST et le SCRS sont tous deux soumis à un régime législatif qui énonce expressément le principe selon lequel les personnes autorisées peuvent commettre des actes ou des omissions qui constitueraient autrement des infractions (art 20.1(2), *Loi sur le SCRS* ; art 3, *Loi sur le CST*). Bien que chaque autorisation soit évaluée selon ses propres mérites et selon une norme de raisonnable, je suis d'avis que l'approche juridique à l'égard des actes qui seraient autrement illégaux et qui risquent de porter atteinte aux droits garantis par la *Charte* devrait être commune au ministère de la Justice et aux organismes. J'encourage les organismes à se consulter sur cette question, si ce n'est déjà fait, et je m'attends à ce que la question soit abordée dans les autorisations futures.

88. La deuxième question concerne des commentaires que j'ai formulés dans le passé au sujet du critère interne que les employés du CST doivent appliquer pour déterminer si une certaine activité peut être menée – le critère de l'« augmentation importante prévisible de la menace perçue que présente la cible ». Comme je l'ai déjà mentionné, il est nécessaire de définir des limites claires quant à ce que les employés autorisés du CST peuvent et ne peuvent pas faire afin de maintenir la confiance du public ainsi que de faciliter la prise de décisions

opérationnelles en donnant aux employés du CST une certitude quant aux activités qu'ils peuvent raisonnablement accomplir de bonne foi conformément à une autorisation, les protégeant ainsi de toute responsabilité civile ou pénale à l'égard de ces activités (décision CST-2023-04, aux paras 83 et 84, et art 49, *Loi sur le CST*). Cependant, il n'y a toujours pas d'explication ou de définition du critère dans les documents stratégiques du CST inclus dans le dossier. Je m'attends à ce que la nouvelle version de l'EPM en cours d'élaboration fournisse aux employés du CST des directives supplémentaires sur la façon d'appliquer le critère. J'ajoute que des exemples de la façon dont le critère est appliqué par les employés du CST seraient utiles au ministre et à moi-même.

D. Renseignements supplémentaires relatifs aux lois fédérales qui peuvent être enfreintes

89. Dans la décision de l'an dernier, j'ai formulé une remarque à l'effet que les résultats et les rapports de fin d'autorisation devraient permettre au lecteur de comprendre les manquements aux lois fédérales qui se sont produits pendant la période visée par une autorisation. En réponse, la demande de la chef comprend une nouvelle annexe qui fournit une liste des infractions qui « seraient vraisemblablement commises dans le cadre des activités autorisées ».
90. L'annexe indique que le CST ne peut confirmer [si des lois spécifiques du Parlement ont été enfreintes et lesquelles, ou si des seuils spécifiques ont été atteints.]. La liste des infractions reflète les infractions incluses dans l'autorisation de l'an dernier qui, selon le CST, pourraient être commises, y compris, je le souligne, les infractions décrites dans l'autorisation comme découlant uniquement de « circonstances exceptionnelles ». Essentiellement, je comprends que le document indique que les infractions qui auraient pu être commises pendant la période visée par l'autorisation sont les mêmes que celles que le ministre a indiqué comme pouvant potentiellement être commises.
91. Par conséquent, je ne trouve pas que le document améliore ma compréhension des violations qui se sont produites pendant la période visée par l'autorisation, à l'exception potentielle des infractions liées à l'interception de communications privées, pour lesquelles il est indiqué que de plus amples renseignements seront fournis dans le rapport de fin d'autorisation

préparé conformément au paragraphe 52(1) de la *Loi sur le CST*. Je considère que ma conclusion est davantage le résultat de ma méconnaissance de la façon dont le CST fait le suivi des actes qui pourraient constituer des infractions, plutôt que le résultat des efforts du CST pour répondre à ma remarque. J'envisage recevoir de plus amples renseignements à ce sujet, lesquels pourraient aussi aborder les limites rencontrées par le CST. Je souligne qu'il pourrait aussi être utile pour le CST de consulter le SCRS au sujet de la façon dont cet organisme présente ses rapports sur l'utilisation de son propre cadre de justification (art 20.1(24), *Loi sur le SCRS*).

VI. CONCLUSIONS

92. 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 63 de l'autorisation sont raisonnables.
93. Par conséquent, j'approuve l'autorisation conformément à l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*.
94. 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.
95. 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