

Dossier : 2200-B-2024-01



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 4 AVRIL 2024

TABLE DES MATIÈRES

I.	APERÇU	1
II.	CONTEXTE	2
III.	NORME DE CONTRÔLE	4
IV.	ANALYSE	6
	A. Paragraphe 34(1) de la <i>Loi sur le CST</i> – Déterminer si les activités sont raisonnables et proportionnelles	9
	i. <i>La signification du caractère raisonnable et proportionnel</i>	9
	ii. <i>Examen de la conclusion du ministre selon laquelle les activités en cause sont raisonnables et proportionnelles</i>	10
	B. Paragraphe 34(2) de la <i>Loi sur le CST</i> – Les conditions nécessaires à la délivrance d’une autorisation.....	21
	i. <i>L’information à acquérir au titre de l’autorisation ne peut raisonnablement être acquise d’une autre manière (alinéa 34(2)a))</i>	22
	ii. <i>L’information à acquérir au titre de l’autorisation ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire (alinéa 34(2)a))</i>	22
	iii. <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>	23
	iv. <i>Les mesures de protection à la vie privée permettront d’assurer que l’information acquise au titre de l’autorisation qui est identifiée comme se rapportant à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada sera utilisée, analysée ou conservée uniquement si elle est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité (alinéa 34(2)c))</i>	24
V.	REMARQUES.....	25
	A. Activités de recherche et développement	25
	B. Résultats — rapports envoyés en dehors du CST	26
	C. Secret professionnel de l’avocat	26
VI.	CONCLUSIONS	28

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 délivrée au titre de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*, LC 2019, c 13, art 76 (*Loi sur le CST*).
2. Dans le cadre de son mandat, le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) recueille des renseignements qui peuvent être utilisés et analysés dans le but de fournir des renseignements étrangers au gouvernement du Canada, en conformité avec les priorités de ce dernier en matière de renseignement. Conformément à l'autorisation de renseignement étranger, le CST peut recueillir des renseignements étrangers à partir de « l'infrastructure mondiale de l'information » (IMI) — essentiellement Internet et les réseaux, liens et appareils de télécommunication — d'une façon qui contrevient à certaines lois canadiennes et de pays étrangers, ou porter atteinte aux droits des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada en matière de protection de la vie privée.
3. Pour mener des activités de renseignement étranger à partir de l'IMI qui sortent des limites de la loi, le CST doit obtenir l'autorisation du ministre. Conformément à la *Loi sur le commissaire au renseignement*, LC 2019, c 13, art 50 (*Loi sur le CR*), le commissaire au renseignement approuve les activités ou catégories d'activités énumérées dans l'autorisation ministérielle s'il est convaincu que les conclusions du ministre à l'appui de l'autorisation sont raisonnables. L'autorisation ministérielle est valide pour une durée maximale d'un an à partir de la date d'approbation par le commissaire au renseignement.
4. Le 21 avril 2023, j'ai partiellement approuvé l'autorisation et donc seulement certaines activités de renseignements étrangers qui avaient été autorisées par le ministre ont été approuvées (dossier 2200-B-2023-01). Je n'ai pas approuvé deux catégories d'activités. La première n'a pas été approuvée au motif qu'elle était en dehors du champ d'application de la *Loi sur le CST* et que le ministre n'était pas habilité par la Loi à les inclure dans l'autorisation. Je n'ai pas approuvé la deuxième catégorie d'activités, car elle était trop large pour entrer dans l'une des catégories permises par la *Loi sur le CST*. J'ai fait remarquer que pour éviter que les catégories d'activités ne soient déraisonnablement larges, le CST doit fournir au ministre les détails nécessaires pour permettre de comprendre clairement les types

d'activités qui relèvent de la disposition. Cette autorisation vient à expiration le 20 avril 2024.

5. Le 6 mars 2024, en vertu du paragraphe 26(1) de la *Loi sur le CST*, le ministre a délivré une autorisation de renseignement étranger pour [...] (l'autorisation).
6. Le 7 mars 2024, le Bureau du commissaire au renseignement a reçu l'autorisation à des fins d'examen et d'approbation, au titre de la *Loi sur le CR*.
7. Compte tenu de mon examen et pour les motifs qui suivent, je suis convaincu que les conclusions tirées par le ministre en vertu des paragraphes 34(1) et 34(2) de la *Loi sur le CST* relativement aux activités ou aux catégories d'activités énumérées aux alinéas 59a), b), c), d) et à l'article 60 de l'autorisation sont raisonnables. Comme je l'explique dans ma décision, je ne suis pas convaincu que les conclusions du ministre relatives aux activités ou aux catégories d'activités énumérées à l'alinéa 59e) de l'autorisation sont raisonnables.
8. Par conséquent, en vertu de l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*, j'approuve l'autorisation ministérielle pour [...], sauf pour les activités énumérées à l'alinéa 59e) de l'autorisation conformément à l'alinéa 20(1)b) de la *Loi sur le CR*.

II. CONTEXTE

9. Le CST est l'organisme national du renseignement électromagnétique en matière de renseignement étranger et l'expert technique de la cybersécurité et de l'assurance de l'information (para 15(1), *Loi sur le CST*). Son mandat comporte cinq volets, dont l'un se rapporte au renseignement étranger. Un contexte législatif détaillé de la collecte de renseignements étrangers par le CST à partir des portions de l'IMI qui transitent au Canada ou sur des territoires étrangers est exposé dans des décisions antérieures.
10. En résumé, le CST recueille des renseignements à partir de l'IMI, ou par son entremise, sur des cibles étrangères qui se trouvent à l'extérieur du Canada (art 16, *Loi sur le CST*). Le renseignement étranger constitue de l'information sur les capacités, les intentions ou les

activités de cibles étrangères, qui se rapporte aux affaires internationales, à la défense et à la sécurité, y compris la cybersécurité (art 2, *Loi sur le CST*).

11. Lorsqu'il exerce des activités de collecte de renseignements étrangers qui pourraient contrevenir aux lois canadiennes ou mener à l'acquisition incidente d'information portant atteinte à l'attente raisonnable en matière de vie privée d'un Canadien ou d'une personne se trouvant au Canada, le CST doit obtenir une autorisation ministérielle (art 26, *Loi sur le CST*).
12. L'autorisation ministérielle fournit les motifs pour lesquelles l'autorisation est nécessaire ainsi que les activités ou les catégories d'activités que le CST serait autorisé à mener. Pour délivrer l'autorisation, le ministre doit entre autres conclure que les activités envisagées sont raisonnables et proportionnelles, et que des mesures pour protéger la vie privée des Canadiens sont en place (art 34, *Loi sur le CST*).
13. L'autorisation ministérielle n'est valide que lorsqu'elle est approuvée par le commissaire au renseignement (para 28(1), *Loi sur le CST*). Ce n'est qu'à ce moment que le CST peut accomplir les activités énoncées dans l'autorisation.
14. Même si le CST dispose d'une autorisation de renseignement étranger, 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* (para 22(1), *Loi sur le CST*).
15. 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 6 mars 2024;
 - b) La note d'information de la chef du CST à l'intention du ministre datée du 5 mars 2024;
 - c) La demande d'autorisation de la chef du CST, datée du 4 mars 2024, qui comprend les sept annexes suivantes :

- i) Directive ministérielle – Priorités du Canada en matière de renseignement de 2023-2025;
 - ii) Liste des priorités nationales en matière de SIGINT;
 - iii) Résultats des activités 2023;
 - iv) Exposé présenté au commissaire au renseignement et au personnel en lien avec les activités de recherche;
 - v) Ensemble des politiques sur la mission – en matière de renseignement étranger approuvé le 18 février 2021;
 - vi) Résumé des mesures de protection de la vie privée des Canadiens du CST;
 - vii) Arrêté ministériel – les personnes désignées en application de l’article 43 de la *Loi sur le CST*.
- d) Document d’information – Aperçu des activités.

III. NORME DE CONTRÔLE

16. Selon l’article 12 de la *Loi sur le CR*, le commissaire au renseignement procède à un examen quasi judiciaire des conclusions du ministre sur lesquelles reposent certaines autorisations, en l’espèce une autorisation de renseignement étranger, afin de déterminer si ces conclusions sont raisonnables.
17. La jurisprudence du commissaire au renseignement établit que la norme du caractère raisonnable qui s’applique au contrôle judiciaire d’une mesure administrative est la même que celle qui s’applique à mon examen.
18. Comme l’a déclaré la Cour suprême du Canada, lorsqu’elle effectue un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, la cour de révision doit commencer son analyse à partir des motifs du décideur administratif (*Mason c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 21 au para 79). Au paragraphe 99 de l’arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, la Cour suprême du Canada a décrit de manière succincte ce qui constitue une décision raisonnable :

La cour de révision doit s’assurer de bien comprendre le raisonnement suivi par le décideur afin de déterminer si la décision dans son ensemble est raisonnable.

Elle doit donc se demander si la décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci.

19. Les contraintes factuelles et juridiques pertinentes peuvent inclure le régime législatif applicable, l'incidence de la décision et les principes d'interprétation des lois. De fait, pour comprendre ce qui est raisonnable, il faut prendre en considération le contexte dans lequel la décision faisant l'objet du contrôle a été prise ainsi que le contexte dans lequel elle est examinée. Il faut donc comprendre le rôle du commissaire au renseignement, qui fait partie intégrante du régime législatif établi par la *Loi sur le CR* et la *Loi sur le CST*.
20. Un examen de la *Loi sur le CR* et de la *Loi sur le CST*, de même que des débats législatifs, montre que le législateur a créé le rôle de commissaire au renseignement afin qu'il serve de mécanisme indépendant permettant d'assurer un juste équilibre entre les mesures prises par le gouvernement à des fins de sécurité nationale et le respect de la primauté du droit et des droits et libertés des Canadiens. Pour maintenir cet équilibre, je considère que le législateur m'a attribué un rôle de gardien. Dans mon examen des conclusions du ministre, je dois soigneusement déterminer si les intérêts importants des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada, notamment en matière de vie privée, ont été dûment pris en compte et pondérés, et je dois m'assurer que la primauté du droit est pleinement respectée.
21. Lorsque le commissaire au renseignement est convaincu (*satisfied* en anglais) que les conclusions en cause du ministre sont raisonnables, il « approuve » l'autorisation (art 20(1)a, *Loi sur le CR*). À l'inverse, lorsque ces conclusions sont déraisonnables, il « n'approuve pas » l'autorisation (art 20(1)b, *Loi sur le CR*).
22. Dans le contexte d'une autorisation de renseignement étranger délivrée en vertu de l'article 26 de la *Loi sur le CST* – ce qui est le cas en l'espèce –, la jurisprudence du commissaire au renseignement établit que le commissaire peut approuver « partiellement » une autorisation (dossier 2200-B-2022-01, aux pages 10-11).

IV. ANALYSE

23. Le 4 mars 2024, la chef du CST a présenté au ministre une demande écrite d'autorisation de renseignement étranger pour [...] (la demande). La demande prévoit les activités de renseignement étranger que le CST désire mener et qui pourraient contrevenir à la loi canadienne ou porter atteinte à une attente raisonnable en matière de vie privée des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada.
24. Une description des activités visées par la demande se trouve dans l'annexe classifiée de la présente décision (Annexe A). Ajouter cette information dans une annexe classifiée facilite la lecture de la version de la présente décision qui sera ultimement rendue publique et permettra de veiller à ce que la décision inclue les faits qui m'ont été présentés, lesquels ne seraient autrement accessibles que dans le dossier.
25. Une fois de plus, les activités que j'ai approuvées dans ma décision l'année dernière sont celles énoncées aux alinéas 59a), b), d) et à l'article 60 de l'autorisation. En plus de ces activités, le ministre me demande d'approuver une catégorie d'activités qui seraient menées en soutien aux activités approuvées l'année dernière comme indiqué à l'alinéa 59e) de l'autorisation. Les activités énoncées à l'alinéa 59c) n'ont pas été incluses l'année dernière, mais plutôt que de constituer de nouvelles activités à part entière, elles décrivent la manière dont des activités existantes peuvent être menées dans l'IMI ou à partir de celle-ci.
26. Comme il a été établi dans la jurisprudence du commissaire au renseignement et répété récemment dans la décision que j'ai rendue dans une affaire concernant le Service canadien du renseignement de sécurité (dossier 2200-A-2024-01), le fait que le commissaire au renseignement ait approuvé des activités par le passé ne signifie pas que ces mêmes activités seront automatiquement approuvées de nouveau. En effet, chaque autorisation ministérielle est différente et est examinée sur la base du dossier qui lui est propre. Un certain nombre de considérations ont pu changer entre les autorisations. Par exemple, l'information liée au contexte peut avoir changé d'une année à l'autre; la jurisprudence peut avoir évolué de façon à avoir une incidence sur l'analyse du commissaire au renseignement; ou il se peut que la compréhension du ministre ou du commissaire au renseignement ait évolué concernant un enjeu.

27. En outre, il est important que l'information contenue dans l'autorisation ainsi que dans les documents à l'appui soit mise à jour afin de refléter les activités opérationnelles que mène actuellement le CST. Le ministre doit recevoir la meilleure information disponible lorsqu'il autorise les activités. De plus, d'une année à l'autre, le commissaire au renseignement peut tenir compte de la manière dont le ministre a répondu aux remarques antérieures lorsqu'il détermine le caractère raisonnable de ses conclusions, ce qui devrait être reflété dans le dossier.
28. En somme, le fait que certaines des mêmes activités aient été approuvées dans le passé ne change pas les exigences établies par la loi qui doivent être satisfaites pour que le commissaire au renseignement estime que les conclusions du ministre sont raisonnables. Le dossier devrait refléter le fait qu'il s'agit d'une autorisation nouvelle et distincte.
29. J'aimerais également faire remarquer que bien que le dossier dont je suis saisi soit suffisant en soi, ma compréhension des activités a été rehaussée par les présentations qui ont été faites par le CST à moi et mon personnel lors d'un forum où des questions qui ne sont pas directement liées à un dossier en particulier peuvent être posées (article 25 de la *Loi sur le CR*). Une des présentations était une introduction aux activités de recherche dont il est question plus loin.
30. Je suis convaincu que, par rapport au dossier reçu l'année dernière, le dossier actuel démontre effectivement qu'il s'agit d'une autorisation nouvelle et distincte. Des mises à jour ont été fournies et des autorisations sont demandées pour une nouvelle catégorie d'activités, par exemple, des activités de recherche en soutien aux opérations.
31. Selon le dossier, les activités de soutien sont celles qui sont menées afin de soutenir les activités opérationnelles et de développer de nouvelles capacités. Le CST demande l'autorisation pour mener des activités qui exigent [...].
32. Le CST est tenu de demander l'autorisation du ministre, et l'approbation du commissaire au renseignement est nécessaire, puisque [...] pourraient contenir de l'information à l'égard de laquelle les Canadiens ou les personnes se trouvant au Canada ont une attente raisonnable en

matière de vie privée, ou encore que l'obtention de [...] pourrait contrevenir à une loi fédérale.

33. Le ministre explique que l'acquisition de [...] ne vise pas les Canadiens ou les personnes se trouvant au Canada ni une cible ou des personnes en particulier. Toutefois, cette acquisition pourrait aboutir à l'acquisition incidente des renseignements se rapportant à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada. Le ministre affirme que « [c]ette information ne sera conservée que si elle est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou aux intérêts en matière de sécurité, y compris la cybersécurité » (para 52).
34. Le critère du caractère essentiel sera appliqué à [...] de la même façon qu'il est appliqué aux renseignements recueillis par le biais de programmes opérationnels. Conformément aux politiques et aux pratiques du CST, les renseignements sont considérés comme essentiels s'ils sont nécessaires à la compréhension des renseignements étrangers ou si, sans eux, il ne serait pas possible de fournir des renseignements étrangers qui appuient les priorités du gouvernement en matière de renseignement. Comme l'a énoncé la chef dans la demande, les renseignements sont essentiels si :

[...] sans eux, le CST serait incapable de fournir des renseignements étrangers au [gouvernement du Canada], notamment pour connaître l'identité d'une entité étrangère, le lieu où elle se trouve, ses comportements, ses intentions ou ses activités, ou sont nécessaires à la compréhension de ses renseignements dans leur contexte. [...] Les priorités du [gouvernement du Canada] en matière de renseignement aident à comprendre le point de vue du Cabinet sur ce qui est pertinent pour les affaires internationales, la défense ou les intérêts en matière de sécurité, y compris la cybersécurité, en articulant ses priorités en matière de renseignement dans ces domaines. Ainsi, si des renseignements sont essentiels pour comprendre la signification ou l'importance de renseignements étrangers, et que ces renseignements étrangers soutiennent les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement, ces renseignements deviennent par extension essentiels pour les affaires internationales, la défense ou les intérêts en matière de sécurité, y compris la cybersécurité (note de bas de page 34, pp 41-42 de la demande).

35. Selon le ministre, les renseignements dans [...] qui ont été recueillis en soutien à la recherche seront soumis aux mêmes mesures en matière de vie privée et aux mêmes limites de conservation que ceux des programmes opérationnels. Le ministre explique que toute l'information recueillie sera conservée conformément à l'ensemble des politiques sur la mission en matière de renseignement étranger (l'EPM) et souligne que celui-ci « sera mis à jour afin d'englober les activités de recherche en soutien aux opérations ». Le dossier ne permet pas au ministre de savoir quand l'EPM de février 2021 sera mis à jour ni les sections à modifier, et aucune ébauche des modifications envisagées n'est présentée.
36. Toutefois, le ministre fait remarquer une différence concernant la manière dont [...] sera traité : plutôt que d'être conservé dans un dépôt opérationnel, [...] sera conservé dans un dépôt à part, dont l'accès sera limité aux employés désignés par la Direction des recherches, lesquels devront être accrédités et avoir suivi une formation sur les pouvoirs du CST, sur ses politiques opérationnelles et sur les conditions de traitement des renseignements présentant un intérêt du point de vue de la protection de la vie privée.
37. D'après les faits exposés dans la demande présentée par la chef du CST, et en général dans le dossier, le ministre a conclu, aux termes du paragraphe 33(2) de la *Loi sur le CST*, qu'il y a des motifs raisonnables de croire que l'autorisation est nécessaire et que les conditions énoncées aux paragraphes 34(1) et (2) sont remplies.
38. Suivant l'article 13 de la *Loi sur le CR*, relativement à la délivrance d'une autorisation de renseignement étranger, je dois examiner si les conclusions du ministre, qui ont été formulées au titre des paragraphes 34(1) et 34(2) de la *Loi sur le CST* et sur lesquelles repose l'autorisation de renseignement étranger qu'il a délivrée en vertu du paragraphe 26(1) de cette loi, sont raisonnables.

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

i. La signification du caractère raisonnable et proportionnel

39. Pour délivrer une autorisation de renseignement étranger, le ministre doit conclure « qu'il y a des motifs raisonnables de croire que l'activité en cause (*any activity* en anglais) est

raisonnable et proportionnelle compte tenu de la nature de l'objectif à atteindre et des activités » (para 34(1), *Loi sur le CST*).

40. Pour déterminer que l'activité en cause est raisonnable et proportionnelle, le ministre doit mettre en pratique sa compréhension de ce en quoi consistent ces seuils. La question de savoir si une activité est raisonnable et proportionnelle dépend du contexte et le ministre peut tenir compte de nombreux facteurs pour prendre sa décision. Néanmoins, je suis d'avis que la compréhension des deux seuils doit refléter au minimum certains éléments fondamentaux. Une activité raisonnable doit être autorisée par une interprétation raisonnable de la législation et avoir un lien rationnel avec ses objectifs. En ce qui concerne la notion de « proportionnelle », elle nécessite une mise en balance des intérêts en jeu.

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

41. Au paragraphe 3 de l'autorisation, le ministre a conclu qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les activités étaient raisonnables.
42. En ce qui a trait aux activités précises décrites aux alinéas 59a), b), c) d) et à l'article 60 de l'autorisation, j'estime que les conclusions du ministre sont raisonnables. Les conclusions du ministre démontrent qu'il existe un lien rationnel entre ces activités et l'objectif de collecte de renseignements étrangers à partir de l'IMI ou par l'entremise de celle-ci. D'après le dossier, ces activités précises contribuent à la réalisation du mandat du CST en matière de renseignement étranger. Le ministre a compris et explique en quoi les activités décrites dans l'autorisation sont nécessaires à la collecte de renseignements étrangers.
43. Le ministre a également conclu, au paragraphe 3 de l'autorisation, qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les activités autorisées sont « proportionnelles compte tenu de la manière dont elles sont menées ».
44. Là encore, je suis convaincu que les conclusions du ministre à cet égard sont raisonnables en ce qui concerne les activités autorisées décrites aux alinéas 59a), b), c) d) et à l'article 60 de l'autorisation. Le ministre précise les raisons pour lesquelles ces activités sont nécessaires et

utiles, notamment pour l'acquisition de renseignements en vue de l'élaboration de rapports de renseignements, ainsi que pour le soutien d'autres activités du CST. Il reconnaît que ces activités peuvent mener à l'acquisition de grandes quantités de renseignements. C'est pourquoi le ministre explique que le CST [...]. En outre, la collecte est ciblée de manière à limiter toute acquisition incidente d'information se rapportant aux Canadiens. Je suis convaincu que le ministre a procédé à un exercice de pondération en tenant compte de l'objectif et de la nature des activités. Il précise ce qu'il considère être des intérêts importants, soit l'acquisition de renseignements et la protection de la vie privée, et il explique comment les activités sont menées de manière à chercher à atteindre un équilibre raisonnable entre ces intérêts. Je suis convaincu que les intérêts pris en compte et la mise en balance effectuée sont raisonnables.

45. J'estime également que le ministre a tenu compte de l'incidence des activités sur l'État de droit. Il répertorie les lois fédérales qui sont susceptibles d'être enfreintes et particulièrement les dispositions en cause dans ces lois. Le ministre explique que le CST mènera ses activités d'une manière qui limitera la possibilité de commettre des infractions. Je reconnais que le nombre d'infractions possibles et leurs conséquences sur les Canadiens et les personnes se trouvant au Canada sont limités. Je suis convaincu qu'en cas de violation d'une loi fédérale, l'incidence de cette violation sera limitée.
46. Le ministre connaissait également les intérêts en matière de vie privée en jeu et il a énoncé les mesures mises en place pour les protéger. Par conséquent, il est parvenu à la conclusion que l'ampleur des activités proposées justifiait les atteintes possibles aux intérêts en matière de vie privée des Canadiens.
47. Toutefois, je suis d'avis que les conclusions du ministre ne sont pas raisonnables pour ce qui est des activités énumérées à l'alinéa 50e) de l'autorisation. Bien que je reconnaisse l'importance qu'a la recherche pour le CST dans le développement des outils et des capacités à l'appui de son mandat, les conclusions sont déraisonnables pour les raisons suivantes :
- a) les incohérences dans le dossier créent des incertitudes dans les conclusions du ministre quant à la manière dont sera traitée l'information se rapportant aux Canadiens; b) les conclusions du ministre n'expliquent pas comment l'information se rapportant aux Canadiens

dans [...] pourrait satisfaire au critère du caractère essentiel; c) les conclusions du ministre ne démontrent pas qu'il comprend suffisamment la nature des activités qui entrent dans la catégorie étant donné son étendue.

- a) Les incohérences dans le dossier créent des incertitudes dans les conclusions du ministre quant à la manière dont sera traitée l'information se rapportant aux Canadiens

48. Selon l'affirmation du ministre concernant [...], il est présumé que toute information se rapportant aux Canadiens ou aux personnes se trouvant au Canada sera supprimée de tout [...] acquis à des fins de recherche, sauf si elle est jugée essentielle. En effet, il s'agit des « mesures de protection de la vie privée existantes » et de la procédure décrite dans l'EPM en ce qui a trait aux renseignements des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada.
49. La procédure décrite dans l'EPM consiste à déterminer si l'information se rapportant aux Canadiens et aux personnes se trouvant au Canada est essentielle. Cette procédure demande au CST d'évaluer le caractère essentiel de cette information lorsqu'il estime l'avoir acquise de manière incidente. Après examen, l'information se rapportant aux Canadiens acquise de manière incidente pourrait être jugée non essentielle.
50. Toutefois, la présomption selon laquelle l'information se rapportant aux Canadiens sera supprimée du [...] si elle est jugée non essentielle ne ressort pas clairement du dossier. À la suite de mon examen des conclusions du ministre, je ne suis pas certain que le CST procédera à une évaluation pour déterminer si l'information se rapportant aux Canadiens ou aux personnes se trouvant au Canada, qui pourrait se trouver dans le [...], est essentielle et devrait être supprimée, ou si l'intention du CST est d'utiliser le [...] à des fins de recherche sans extraire l'information en question.
51. Au paragraphe 4 de l'autorisation en cause, le ministre indique ce qui suit :

Pour aider au [...], soutenir les activités de recherche nécessite l'acquisition de [...] à des fins opérationnelles. Afin de garantir que les [...] sont pertinents d'un point de vue opérationnel, le CST doit acquérir [...]. (soulignement ajouté)

52. Le ministre souligne l'importance d'acquérir [...] pour qu'ils soient utiles afin d'aider à [...]. S'il est nécessaire d'acquérir [...] pour qu'ils soient utiles, la conclusion logique est que tout [...] qui comprendrait de l'information se rapportant aux Canadiens doit rester [...] lorsqu'il est utilisé afin de garantir son utilité. En tout cas, rien dans le dossier ne suggère le contraire.

53. De même, au paragraphe 126 de la demande, la chef déclare ce qui suit :

Afin de [...]

54. Encore là, si l'obtention et l'utilisation de [...] est nécessaire, la chef déclare en effet que le CST n'a pas l'intention d'extraire les renseignements relatifs aux Canadiens qui pourraient être dans [...]. Cette déclaration contredit les conclusions du ministre selon lesquelles les renseignements relatifs aux Canadiens ou aux personnes se trouvant au Canada seront supprimés, à moins qu'ils ne soient jugés essentiels. Cette incohérence est d'autant plus flagrante compte tenu de l'affirmation de la chef selon laquelle [...].

55. Dans ses conclusions, le ministre reconnaît également que l'information se rapportant aux Canadiens sera conservée et utilisée lorsqu'il déclare ce qui suit à l'alinéa 64h) de l'autorisation :

[...]. Les mesures de protection de la vie privée visant à protéger la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada seront appliquées à [...] communiqué en dehors du CST à des fins d'avancement de la recherche et de collaboration. Par exemple, [...] et ne comportera plus de renseignements reconnus relatifs aux Canadiens et aux personnes se trouvant au Canada. (soulignement ajouté)

56. Lorsque le ministre déclare que des mesures de protection de la vie privée seraient appliquées aux renseignements communiqués en-dehors du CST, il semble insinuer que le [...], lorsqu'utilisé à l'intérieur du CST, ne fera pas l'objet de telles mesures. Par conséquent, le ministre semble également reconnaître implicitement que l'information se rapportant aux Canadiens dans [...] sera, sans aucun doute, conservée et utilisée. En effet, lorsqu'il fait référence à l'information se rapportant aux Canadiens, rien n'indique que le ministre veuille dire que c'est seulement de l'information qui pourrait être considérée comme essentielle. La

certitude que l'information se rapportant aux Canadiens sera conservée laisse supposer soit que le CST ne procédera pas à une évaluation du caractère essentiel de cette information, soit qu'elle est nécessairement considérée comme essentielle. Dans les deux cas, il semble que l'information se rapportant aux Canadiens ne sera pas supprimée.

57. Cette conclusion contredit encore une fois, ou du moins met en doute, les affirmations du ministre selon lesquelles les renseignements relatifs aux Canadiens dans [...] seront traités conformément aux politiques existantes.

b) Les conclusions du ministre n'expliquent pas comment l'information se rapportant aux Canadiens dans [...] pourraient satisfaire au critère du caractère essentiel

58. Si le CST souhaite utiliser [...] sans extraire l'information se rapportant aux Canadiens — ce qui semble être le cas — je suis d'avis que les conclusions du ministre n'expliquent pas comment l'utilisation et la conservation de cette information répondent au critère du caractère essentiel.

59. Le critère du caractère essentiel consiste à savoir de quelle manière le CST compte satisfaire à l'exigence de la loi énoncée à l'alinéa 34(2)c) de la *Loi sur le CST* selon laquelle l'information qui est identifiée comme se rapportant à un Canadien ou à une personnes se trouvant au Canada sera « utilisée, analysée ou conservée uniquement si elle est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité ».

60. J'ai indiqué plus haut la manière dont le CST définit l'information qui est « essentielle ». Les conclusions du ministre ne démontrent pas – et je ne le vois pas non plus – comment l'information se rapportant aux Canadiens ou aux personnes se trouvant au Canada dans [...] acquise à des fins de recherche satisferait au critère du caractère essentiel. Ce critère s'applique à l'information opérationnelle ayant de la valeur sur le plan du renseignement étranger. L'information dans le [...] n'est pas acquise pour sa valeur sur le plan des renseignements étrangers. Les conclusions du ministre n'indiquent pas clairement comment l'information dans le [...] pourrait être nécessaire à la compréhension des renseignements étrangers, ou si sans cette information, le CST ne serait pas en mesure de fournir des renseignements étrangers au gouvernement du Canada.

61. En outre, si le CST avait l'intention de supprimer l'information se rapportant aux Canadiens qui n'est pas essentielle — ce qui ne ressort pas clairement du dossier — le ministre n'explique pas comment il procéderait ni si c'est concrètement possible de le faire. Le ministre s'appuie sur des modifications futures à l'EPM lorsqu'il affirme que l'information se rapportant aux Canadiens qui n'est pas essentielle sera supprimée. Toutefois, [...] pourrait contenir une grande quantité de [...]. Le dossier ne contient aucune information sur la manière dont le CST déterminerait quel [...] — le cas échéant — pourrait se rapporter aux Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada.
62. À titre de comparaison, [...]. J'aimerais plutôt simplement souligner le fait que manipuler [...] peut être complexe et que les décideurs qui autorisent leur conservation devraient avoir une bonne compréhension de la manière dont est traitée l'information se rapportant aux Canadiens.
63. À des fins d'exhaustivité, je remarque que l'une des annexes dans le dossier contient le document relatif aux activités de recherche qui m'a été présenté lors d'une séance d'information tenue plus tôt cette année au titre de l'article 25 de la *Loi sur le CST*. Cette présentation était une parmi d'autres. Bien qu'informative, la présentation décrivait en termes généraux la structure de la Direction des recherches et ses objectifs. La question des [...] qui risquent de porter atteinte aux attentes raisonnables des Canadiens en matière de vie privée n'a pas été soulevée, pas plus que l'application du critère du caractère essentiel dans le contexte de l'information acquise à des fins de recherche. Je ne considère pas qu'il incombe au commissaire au renseignement de prévoir quelle information contextuelle pourrait être utile dans le cadre de l'examen des futures autorisations ministérielles. Il incombe plutôt au CST de déterminer les sujets qui me fourniront, ainsi qu'à mon personnel, toute information susceptible de nous aider à comprendre l'environnement de la sécurité nationale et du renseignement.
64. En somme, bien que le ministre affirme clairement que l'information se rapportant aux Canadiens sera supprimée si elle n'est pas essentielle, d'autres déclarent qu'elle sera gardée « telle qu'elle » et [...], cette information se rapportant aux Canadiens sera extraite. De telles

contradictions n'aident pas à comprendre quelles seront les politiques applicables à une question aussi importante.

65. J'en suis donc réduit à deviner si le ministre a compris le véritable traitement réservé à l'information se rapportant aux Canadiens lorsqu'il a autorisé l'acquisition de [...]. Le dossier n'indique pas clairement si le CST demande l'autorisation de conserver toute information se rapportant aux Canadiens susceptible de se trouver dans [...] et, si tel est le cas, comment cette information satisfait au critère du caractère essentiel; ou si le CST compte supprimer l'information se rapportant aux Canadiens qui n'est pas essentielle et, le cas échéant, comment il le fera (et comment il déterminera que certaines informations satisfont au critère du caractère essentiel).
66. Une décision raisonnable dépend de la justification, de la clarté et de l'intelligibilité qui s'y dégage, et est fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent. Lorsqu'on lit les conclusions du ministre en corrélation avec le dossier, « il est impossible de comprendre [...] le raisonnement [du ministre] sur un point central », à savoir la manière dont sera traitée l'information se rapportant aux Canadiens (*Vavilov*, aux para 102-103).
67. De plus, comme je l'ai déjà déclaré dans des décisions antérieures, le régime législatif applicable prévoit qu'une conclusion raisonnable impose au ministre de démontrer qu'il comprend les activités qui sont autorisées (*Vavilov*, aux para 108-109). En effet, le régime législatif applicable est fondé sur la responsabilité du ministre lorsqu'il autorise des activités en dehors des limites de la loi. La responsabilité, quant à elle, n'est possible que si le ministre montre qu'il comprend la nature des activités qu'il autorise. Ni les conclusions du ministre ni le dossier ne démontrent qu'il a suffisamment compris ce que le CST fera de l'information se rapportant aux Canadiens ou aux personnes se trouvant au Canada qui pourrait se trouver dans [...]. Par conséquent, je dois considérer comme déraisonnables les conclusions du ministre selon lesquelles l'acquisition de [...] est raisonnable.

- c) Les conclusions du ministre ne démontrent pas qu'il comprend suffisamment la nature des activités décrite à l'alinéa 59e) étant donné l'étendue de la catégorie

68. Je suis d'avis que les conclusions du ministre concernant les activités décrites à l'alinéa 59e) de l'autorisation sont déraisonnables pour une raison supplémentaire, mais connexe : compte tenu de l'étendue de la catégorie, les conclusions du ministre ne démontrent pas une compréhension suffisante des activités qu'elle pourrait englober.
69. Ma conclusion suit des conclusions semblables que j'ai déjà tirées dans trois décisions rendues l'année dernière concernant des autorisations de renseignement étranger (les dossiers 2200-B-2023-01; 2023-03 et 2023-04).
70. Dans la décision 2023-01, j'ai conclu que les catégories d'activités suivantes énoncées dans l'autorisation étaient déraisonnables : « faciliter toute autre activité autorisée par une autre autorisation valide délivrée par [le ministre] ». Cette catégorie d'activité était trop large pour entrer dans l'une des activités énumérées au paragraphe 26(2) de la *Loi sur le CST*. En outre, j'ai conclu que le ministre a interprété le paragraphe 26(2) comme une liste exhaustive, ce qui signifie que, pour être raisonnables, les activités visées par l'autorisation devaient entrer dans le champ d'application de cette liste. Par conséquent, cette catégorie d'activités ne pourrait être autorisée. J'ai constaté que l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST* établit une large catégorie d'activités et que si le CST demande au ministre d'autoriser les activités qui entrent dans cette catégorie, le ministre « ait à sa disposition quelques détails et comprenne très bien les types de catégories » qui relèveraient de la catégorie.
71. Pour tenter de satisfaire à l'exigence selon laquelle le ministre doit être au courant des activités autorisées et les comprendre, les deux autres autorisations délivrées par le ministre en 2023 visaient une catégorie d'activités dont le libellé reproduisait l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST*. À cette catégorie, le ministre a ajouté une exigence d'être avisé, après les faits, lorsque le CST menait une activité visée par cette catégorie. La catégorie d'activités était décrite de la façon suivante :

[M]ener 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. Dans ce contexte, si le CST mène des activités qui sont en dehors de la portée de ce qui est décrit aux alinéas 42a) à e) ci-dessus, celui-ci m'en informera.

72. Après avoir examiné les deux autorisations (les décisions 2023-03 et 2023-04), j'ai conclu que les conclusions du ministre étaient déraisonnables relativement à cette catégorie d'activités particulière. À mon avis, reproduire le libellé de la loi sous la forme d'une disposition « passe-partout » dans une autorisation n'a pas permis au ministre de disposer d'assez de détails quant à la nature des activités visées par cette catégorie. En outre, j'ai conclu que le fait d'aviser le ministre après les faits signifie que ce dernier n'aurait pas été informé de la nature de l'activité avant que le CST ne l'exerce. Il en résulte également que le commissaire au renseignement n'aurait pas pu approuver l'activité puisque les conclusions du ministre ne donnaient pas d'indications sur ce que pouvait être cette activité.

73. Dans l'autorisation qui m'est présentée, la catégorie d'activités énoncée à l'alinéa 59e) reprend à nouveau la formulation générale de l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST*. À cet énoncé, l'autorisation ajoute que les activités peuvent être exercées en soutien à d'autres activités énoncées dans l'autorisation. À titre d'exemple d'activités de soutien, elle nomme l'acquisition de [...], et de [...] en ces termes :

[M]ener 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 énoncées aux alinéas 59a) à d). Par exemple [...] en soutien à des activités comme la recherche et le développement effectués par le personnel désigné par la Direction des recherches nécessitant l'acquisition de [...], et de [...].

74. Comme pour les autorisations précédentes, cette catégorie d'activités est très large compte tenu du fait qu'elle reproduit le libellé de l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST*. Dans son autorisation, le ministre donne un exemple d'activités visées par cette catégorie, soit le fait d'acquérir [...]. En donnant un exemple, il existe nécessairement d'autres exemples qui peuvent faire partie de « toute autre activité ». En effet, l'étendue de ce que constitue « toute

autre activité » n'est aucunement limitée. Les conclusions du ministre précisent un seul type d'activité, mais ne donnent aucun détail sur les « autres activités » qui pourraient être raisonnables dans ces circonstances.

75. Limiter les activités de cette catégorie à celles liées à l'acquisition de [...] aurait pu dissiper les doutes que j'ai soulevés précédemment concernant la compréhension par le ministre des activités autorisées. Toutefois, ce n'est pas ce qui est énoncé dans l'autorisation. Il n'est pas précisé que la seule « autre activité » de cette catégorie est l'acquisition de [...] ni quelle est la nature des autres activités ou catégories d'activités (*class of activities* en anglais) qui compose cette catégorie. Il convient de rappeler qu'il est important de comprendre la nature des activités, car l'autorisation permet au CST de mener des activités en dehors des limites de la loi. Comme je l'ai mentionné précédemment, le régime législatif applicable exige que le ministre comprenne les activités qui, autrement, ne seraient pas autorisées.

76. Comme dans mes décisions précédentes susmentionnées, il n'est pas raisonnable de se contenter de reproduire les termes de la loi sans fournir d'information sur la nature des activités qui relèveraient de cette catégorie. Bien qu'il ait donné un exemple d'activités, le ministre n'a pas suffisamment circonscrit la catégorie d'activités.

d) Examen de la conclusion du ministre selon laquelle les activités énoncées à l'alinéa 59e) sont proportionnelles

77. En plus de juger déraisonnable la conclusion du ministre selon laquelle l'acquisition de [...] est raisonnable, j'estime également déraisonnable sa conclusion selon laquelle cette activité est proportionnelle.

78. L'autorisation permet au CST d'obtenir [...] sans tenir compte de la nature de l'information se rapportant aux Canadiens ou du volume de renseignements qu'il pourrait contenir. En fait, l'autorisation pourrait permettre l'acquisition de [...] ne contenant que de l'information se rapportant aux Canadiens pour laquelle ils ont une attente élevée en matière de vie privée.

79. En effet, le ministre explique que [...] sera acquis auprès de [...], garantissant la validation des données acquises, et ne sera pas acquise en fonction de termes de recherche précis ou de

critères liés au renseignement étranger. Ce sont les seuls paramètres définis en matière d'acquisition de [...].

80. Le traitement de l'information se rapportant aux Canadiens est au cœur de la *Loi sur le CST*.

Les Canadiens ne peuvent pas être ciblés et l'information se rapportant aux Canadiens peut seulement être acquise incidemment. Si elle est acquise, elle ne peut être conservée que si elle est essentielle. L'affirmation contenue dans le dossier selon laquelle [...] doit être recueilli et utilisé [...] laisse croire que le CST compte conserver l'information se rapportant aux Canadiens — ou du moins une partie de cette information — dans [...]. À tout le moins, il ressort du dossier que l'acquisition de l'information « risquerait » de porter atteinte à l'attente raisonnable des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada en matière de vie privée, et qu'il « existe un risque » que l'acquisition porte atteinte à cette attente (para 14 et 15 de la demande).

81. Toutefois, dans ses conclusions, le ministre n'analyse pas la question de savoir si le CST compte obtenir [...] qui ne contiennent pas d'information se rapportant aux Canadiens ou qui en contient le moins possible. Il n'analyse pas non plus la nature de l'information et les questions de protection de la vie privée qu'elle pourrait soulever. Si le CST n'est pas en mesure d'obtenir de détails sur la question de savoir si [...] contiendra de l'information se rapportant aux Canadiens, ou sur le volume ou la nature de cette information, le dossier n'en fait pas non plus état.

82. De plus, ni l'autorisation ni le reste du dossier, y compris l'EPM, ne fournissent de paramètres ou de principes directeurs susceptibles de limiter l'acquisition d'information se rapportant aux Canadiens. Le ministre ne se penche pas sur cette question dans ses conclusions. Le dossier ne donne aucune indication sur ce que constitue un [...] ou sur la nature ou le volume d'information se rapportant aux Canadiens que le CST pense trouver dans le [...].

83. Le dossier n'indique pas non plus clairement le type de [...] qui serait collecté. L'exemple fourni en lien avec [...] ne précise pas le type ni la quantité approximative d'information qui

se rapporterait aux Canadiens ou aux personnes se trouvant au Canada par rapport aux étrangers.

84. Étant donné que le ministre n'a procédé à aucune analyse de proportionnalité relativement à l'acquisition de [...], je conclus que la conclusion formulée à l'alinéa 59e) de l'autorisation n'est pas raisonnable.

85. Je ne ferme pas la porte à l'idée qu'une autorisation ministérielle permettant l'acquisition de [...] contenant un grand nombre d'informations pour lesquelles les Canadiens ont une attente raisonnable élevée en matière de protection de la vie privée puisse être proportionnelle. L'acquisition devrait être appuyée par des conclusions ministérielles appropriées qui tiennent compte des objectifs du CST en matière de recherche et développement et de la manière dont le CST acquiert [...]. Ma conclusion repose sur le fait que l'exigence de proportionnalité n'a pas été prise en compte.

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

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

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

87. Comme j'ai déjà conclu que les conclusions du ministre concernant les activités décrites à l'alinéa 59e) de l'autorisation sont déraisonnables au titre du paragraphe 34(1) de la *Loi sur le CST*, mon analyse des conditions énoncées au paragraphe 34(2) portera sur les autres activités, dont les conclusions du ministre ont été jugées raisonnables. Néanmoins, je fais quelques commentaires sur les activités visées à l'alinéa 59e) qui pourraient être utiles au CST s'il décide de demander une autorisation ministérielle pour ces activités à l'avenir.

i. *L'information à acquérir au titre de l'autorisation ne peut raisonnablement être acquise d'une autre manière (art 34(2)a))*

88. Le ministre explique que les activités visées par l'autorisation sont [...]. L'autorisation [...] et permet donc au CST d'acquérir l'information qui autrement ne lui serait pas accessible. De plus, les activités visées par l'autorisation permettent la collecte d'information qui est utile et précieuse en raison de la méthode d'acquisition.

89. Par conséquent, j'estime raisonnables les conclusions du ministre selon lesquelles sans l'autorisation, l'information à acquérir au titre des alinéas 59a), b), c), d) et à l'article 60 de l'autorisation ne peut raisonnablement être acquise d'une autre manière.

90. Pour ce qui est de l'information à acquérir au titre de l'alinéa 59e), toute autorisation future gagnerait à être plus claire en ce qui concerne la provenance et les sources de l'information.

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

91. Le ministre explique que l'information ne sera conservée que pour contribuer à la dimension « renseignement étranger » du mandat du CST. Les informations sont conservées conformément aux exigences définies dans les politiques du CST et régies par un calendrier de conservation. Il explique également que les exigences énoncées dans les politiques du CST sont conformes à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, LRC (1985), c P-21 et à la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, LC 2004, c 11.

92. Selon sa logique, le ministre établit un lien entre les types d'informations et leur période de conservation et explique pourquoi les différentes périodes de conservation sont nécessaires

pour des raisons opérationnelles. J'estime raisonnables les conclusions du ministre selon lesquelles l'information à acquérir au titre des alinéas 59a), b), c), d) et à l'article 60 de l'autorisation ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire.

93. En ce qui concerne l'information à acquérir au titre des activités visées à l'alinéa 59e), je constate que le dossier indique que les [...] seraient conservées « jusqu'à ce qu'elle ne soit plus utile sur le plan opérationnel », alors que le critère utilisé dans l'EPM est « aussi longtemps qu'elle est pertinente sur le plan opérationnel ». Toute autorisation future devrait veiller à ce que les éventuelles divergences dans l'application des critères soient expliquées.

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

94. L'autorisation prévoit expressément que de l'information non sélectionnée pourrait être acquise pour aider le CST à mieux comprendre l'IMI et à trouver des cibles sur l'IMI dans l'exercice de son mandat en matière de renseignement étranger.
95. Aux termes de l'article 2 de la *Loi sur le CST*, l'information non sélectionnée s'entend de l'information acquise sans avoir recours à des termes ou des critères pour identifier l'information ayant un intérêt en matière de renseignement étranger. Ainsi, lors de l'acquisition d'information non sélectionnée, tous les renseignements, y compris ceux à l'égard desquels des Canadiens peuvent avoir des intérêts en matière de vie privée, sont recueillis. Pour cette raison, la *Loi sur le CST* exige qu'une attention particulière soit portée à l'information non sélectionnée qui est recueillie dans l'exercice des activités.
96. Dans sa conclusion, le ministre explique comment le CST doit acquérir l'information non sélectionnée pour des raisons techniques et opérationnelles et donne des exemples pour expliquer sa logique. En effet, la valeur des activités dépend de l'acquisition d'information non sélectionnée. En retour, les activités sont nécessaires pour acquérir l'information non sélectionnée. Je suis donc convaincu que le ministre a des motifs raisonnables de croire que l'information non sélectionnée ne peut raisonnablement être acquise d'une autre manière

pour ce qui est des activités visées aux alinéas 59a), b), c), d) et à l'article 60 de l'autorisation.

- iv. *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 (art 34(2)c))*

97. Les conclusions du ministre décrivent les mesures mises en place pour protéger la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada et pour garantir que l'information se rapportant à eux ne puisse être conservée que si elle est essentielle pour les affaires internationales, la défense ou les intérêts de sécurité, y compris la cybersécurité.

98. Le caractère adéquat des mesures, et donc le caractère raisonnable des conclusions du ministre, repose sur la force de ces politiques et sur leur application rigoureuse par la CST. L'EPM prévoit les mesures que le CST doit appliquer lors de la conservation, de l'utilisation et de la communication d'information se rapportant aux Canadiens ou aux personnes se trouvant au Canada.

99. Je suis convaincu que la définition du terme « essentiel » utilisée par le CST est raisonnable. Tous les trimestres, les gestionnaires de l'exploitation doivent examiner l'information conservée et vérifier qu'elle est toujours essentielle. L'information qui n'est plus essentielle doit être supprimée. En outre, le CST dispose également d'un programme de conformité qui veille à ce que ses opérations soient conformes à l'EPM ainsi qu'aux conditions de l'autorisation en vertu de laquelle elles sont effectuées.

100. Le CST applique également des mesures de protection de la vie privée à l'information à l'égard de laquelle les Canadiens ont un intérêt en matière de vie privée et qui est utilisée et communiquée en dehors du CST à d'autres ministères ou partenaires. Comme il est expliqué dans l'autorisation, la mesure de protection de la vie privée la plus courante consiste à supprimer l'information permettant d'identifier des Canadiens en la remplaçant par un terme générique comme « Canadien désigné », à moins que cette information ne soit nécessaire à la compréhension du renseignement étranger. De plus, l'information non supprimée ne peut être

divulguée que si le destinataire ou le groupe de destinataires a été désigné par un arrêté ministériel et uniquement si la divulgation est essentielle aux affaires internationales, à la défense, à la sécurité ou à la cybersécurité, conformément à l'article 43 de la *Loi sur le CST*.

101. L'information acquise dans le cadre des activités opérationnelles et celle acquise dans le cadre d'activités de recherche en soutien aux opérations sont stockées dans des dépôts séparés. Le CST limite l'accès à ses dépôts d'information. Seules les personnes dûment accréditées pour mener des activités de renseignement étranger ou des activités de recherche et ayant reçu une formation sur les procédures de traitement de l'information y ont accès.
102. À mon avis, les conclusions du ministre selon lesquelles il existe des mesures appropriées visant à protéger la vie privée des Canadiens et l'information se rapportant aux Canadiens ne sera conservée, analysée et utilisée que si elle est essentielle aux affaires internationales, à la défense et à la sécurité, notamment à la cybersécurité, sont raisonnables — pour ce qui est des activités visées aux alinéas 59a), b), c), d) et à l'article 60 de l'autorisation
103. En ce qui concerne l'information qui pourrait être acquise au titre de l'alinéa 59e) de l'autorisation, toute autorisation future gagnerait à être plus précise quant à la mesure dans laquelle l'information provenant de [...] peut être identifiée dans les [...] une fois qu'ils sont mis en œuvre sur le plan opérationnel.

V. REMARQUES

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

A. Activités de recherche et développement

105. Ma conclusion sur le caractère raisonnable des conclusions du ministre concernant l'acquisition de [...] ne reflète pas l'importance des activités de recherche et de développement. Si l'acquisition de [...] avec de l'information se rapportant aux Canadiens est nécessaire pour que le CST puisse mener efficacement des activités de recherche et de

développement à l'appui de ses opérations, les conclusions du ministre et le dossier devraient être clairs d'un point de vue factuel et juridique sur cette question.

106. J'aimerais ajouter que ma conclusion ne signifie pas que l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST* ne permettrait pas l'acquisition de [...] contenant de l'information se rapportant aux Canadiens acquise à des fins de recherche. Je reconnais qu'il n'existe pas de disposition législative précise autorisant le [...] contenant de l'information se rapportant aux Canadiens acquise à des fins de recherche. Le CST et le ministre ont estimé que l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST* le permettait. La question de savoir si [...] peut être acquis au titre de cette disposition dépendra du caractère raisonnable des futures conclusions ministérielles.

B. Résultats — rapports envoyés en dehors du CST

107. Le rapport sur les résultats des activités 2023 présente les résultats de l'autorisation de l'année dernière et permet de mieux comprendre l'information acquise dans le cadre des activités autorisées. Le CST a fourni des précisions sur le type d'information se rapportant aux Canadiens qui est conservé. Le rapport indique que le CST a publié un certain nombre de rapports de renseignement sur la base de l'information acquise, dont certains contenaient de l'information permettant d'identifier des Canadiens, qui ont été consultés par différents ministères du gouvernement du Canada. Un autre élément qui pourrait intéresser le ministre lors de futurs examens est de savoir si les rapports produits à partir de l'information acquise en vertu de l'autorisation ont été partagés avec des partenaires internationaux.

C. Secret professionnel de l'avocat

108. Dans la décision de l'année dernière concernant ces activités, j'ai formulé deux remarques au sujet du traitement des communications assujetties au secret professionnel de l'avocat recueillies de manière incidente. La première portait sur la limitation, dans la mesure du possible, à ces communications pendant le processus visant à déterminer si elles peuvent être essentielles aux affaires internationales, à la défense ou aux intérêts en matière de sécurité, y compris la cybersécurité. Depuis, dans les autorisations qui ont suivi, le CST a expliqué plus

en détail sa procédure interne et je suis convaincu que cette procédure réduit au minimum le nombre de personnes susceptibles d'avoir accès à ces communications.

109. Le CST a également apporté des changements à son processus interne. Le commissaire au renseignement sera désormais informé lorsque le ministre ordonnera à la chef d'utiliser, d'analyser, de conserver ou de divulguer des communications protégées par le secret professionnel de l'avocat. De plus, lorsqu'une communication protégée par le secret professionnel de l'avocat est utilisée pour faire face à un danger imminent de mort ou de blessures graves, la chef informera le ministre par écrit et informera ensuite le commissaire au renseignement. Enfin, lorsqu'il dépose une demande de renouvellement d'une autorisation, le CST fournit au ministre un rapport précisant le nombre de communications protégées par le secret professionnel de l'avocat qui ont été collectées et détruites. Je suis d'avis qu'il s'agit là de développements positifs.
110. Il convient également de souligner que depuis l'autorisation de l'année dernière, le CST soutient qu'aucune communication protégée par le secret professionnel de l'avocat n'a été acquise de manière incidente. Les rapports précédents sur le résultat des activités que le CST fournit dans les 90 jours suivant la date à laquelle expire l'autorisation démontrent également qu'il n'a pas utilisé, analysé, retenu ou divulgué de communications reconnues comme étant protégées par le secret professionnel de l'avocat dans le cadre d'une autorisation de renseignement étranger.
111. Cela dit, je n'ai rien vu dans les autorisations que j'ai examinées depuis ma décision de l'année dernière qui indiquerait que le ministre ou le CST aurait tenu compte du deuxième point que j'ai soulevé concernant le secret professionnel de l'avocat. En effet, conformément à la politique en vigueur, il incombe au ministre de déterminer si les renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat devraient être utilisés et conservés. Par conséquent, le ministre, qui n'agit pas à titre d'officier de justice indépendant, est placé dans une position difficile et potentiellement conflictuelle, soit celle d'agir comme arbitre neutre et mettre en balance l'atteinte à un principe de justice fondamentale (la divulgation de communications protégées par le secret professionnel de l'avocat) et les objectifs de la collecte de renseignement étranger.

112. Étant donné l'importance publique et juridique de cette question, je suis d'avis que le ministre et le CST devraient inclure une réponse à cette question dans une prochaine autorisation.

VI. CONCLUSIONS

113. D'après mon examen du dossier, je suis convaincu que les conclusions tirées par le ministre en vertu des paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST* concernant les activités et les catégories d'activités énumérées aux alinéas 59a), b), c), d) et à l'article 60 de l'autorisation sont raisonnables.

114. Je ne suis toutefois pas convaincu que les conclusions tirées en vertu des paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST* concernant les activités et les catégories d'activités énumérées à l'alinéa 59e) de l'autorisation sont raisonnables.

115. J'approuve donc l'autorisation en vertu de l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*, à l'exception des activités énumérées à l'alinéa 59e) de l'autorisation.

116. 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.

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

Le 4 avril 2024

(Original signé)

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