

Dossier : 2200-B-2024-03



Bureau du
commissaire
au renseignement

Office of
the Intelligence
Commissioner

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

[TRADUCTION FRANÇAISE]

COMMISSAIRE AU RENSEIGNEMENT
DÉCISION ET MOTIFS

AFFAIRE INTÉRESSANT UNE AUTORISATION DE RENSEIGNEMENT ÉTRANGER
POUR [REDACTED]
EN VERTU DU PARAGRAPHE 26(1) DE LA
LOI SUR LE CENTRE DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET
DE L'ARTICLE 13 DE LA LOI SUR LE COMMISSAIRE AU RENSEIGNEMENT

LE 9 JUILLET 2024

TABLE DES MATIÈRES

I.	APERÇU	1
II.	CONTEXTE	2
III.	NORME DE CONTRÔLE	4
IV.	ANALYSE	6
	A. Paragraphe 34(1) de la <i>Loi sur le CST</i> – Déterminer si les activités sont raisonnables et proportionnelles	7
	i. <i>Signification du caractère raisonnable et proportionnel</i>	7
	ii. <i>Examen de la conclusion du ministre selon laquelle les activités en cause sont raisonnables</i>	8
	iii. <i>Examen de la conclusion du ministre selon laquelle les activités en cause sont proportionnelles</i>	9
	B. Paragraphe 34(2) de la <i>Loi sur le CST</i> – Les conditions nécessaires à la délivrance d’une autorisation.....	10
	i. <i>L’information à acquérir au titre de l’autorisation ne peut raisonnablement être acquise d’une autre manière (art 34(2)a))</i>	11
	ii. <i>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))</i>	11
	iii. <i>L’information non sélectionnée à acquérir au titre de l’autorisation ne peut raisonnablement être acquise d’une autre manière (art 34(2)b))</i>	12
	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 (art 34(2)c))</i>	13
V.	REMARQUES.....	15
	A. Conservation des données.....	16
	B. Renseignements supplémentaires sur l’INC et justification du caractère essentiel	18
	C. FAROS.....	19
VI.	CONCLUSIONS	19
ANNEXE A		

I. APERÇU

1. Il s'agit d'une décision concernant les conclusions du ministre de la Défense nationale (le « ministre ») visant une autorisation de renseignement étranger (l'« autorisation ») délivrée au titre de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*, LC 2019, c 13, art 76 (*Loi sur le CST*).
2. Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) est l'organisme national de renseignement électromagnétique (SIGINT) et de cryptologie du gouvernement du Canada. Dans le cadre de son mandat, le CST recueille de l'information qui a une valeur en matière de renseignement étranger.
3. Cette information est recueillie à partir de l'infrastructure mondiale de l'information (IMI) ou par l'entreprise de celle-ci – essentiellement Internet et les réseaux, liens et appareils de télécommunication. L'information recueillie est ensuite utilisée, analysée et diffusée en vue de fournir des renseignements étrangers au gouvernement du Canada en conformité avec ses priorités en matière de renseignement.
4. Afin d'être efficaces, il se peut que les activités de renseignement étranger du CST doivent contrevenir aux lois canadiennes ou enfreindre les intérêts en matière de protection de la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada. Dans ces circonstances, le CST doit d'abord obtenir une autorisation du ministre. Le commissaire au renseignement doit ensuite approuver les activités ou les catégories d'activités énumérées dans l'autorisation ministérielle s'il est convaincu que les conclusions du ministre qui appuient l'autorisation sont raisonnables (*Loi sur le commissaire au renseignement*, LC 2019, c 13, art 50 (*Loi sur le CR*)). L'autorisation ministérielle est valide pour une durée maximale d'un an à partir de la date de l'approbation du commissaire au renseignement.
5. Le 18 juillet 2023, j'ai partiellement approuvé une autorisation ministérielle de renseignement étranger (décision 2200-B-2023-03). Je n'ai pas approuvé une des catégories d'activités énumérées dans l'autorisation au motif que les conclusions du ministre ne montraient pas qu'il la comprenait assez clairement. Plus précisément, la catégorie d'activités

reproduisait le libellé général de l'alinéa 26(2)e) de la *Loi sur le CST*, qui indique qu'une autorisation peut permettre au CST de 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 ». De plus la description de la catégorie indiquait que si le CST menait des activités qui ne s'inscrivaient pas dans la portée des autres activités autorisées, il en aviserait le ministre. J'ai conclu que le ministre délivrait dans les faits une autorisation générale pour les activités qui ne s'inscrivaient pas dans la portée des autres activités explicitement mentionnées dans l'autorisation. Cela signifiait que si le ministre était avisé après coup, il n'en savait pas assez sur la nature de l'activité avant que le CST ne la mène. De plus, si l'activité en question ne « s'inscrit pas dans la portée » des activités autorisées, le commissaire au renseignement ne donnerait pas son approbation, ce qui constitue une partie intégrante du processus d'autorisation.

6. Le 11 juin 2024, conformément au paragraphe 26(1) de la *Loi sur le CST*, le ministre a délivré une autorisation. Il s'agit de la sixième autorisation de ces types d'activités depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le CST* en août 2019.
7. Le 12 juin 2024, le Bureau du commissaire au renseignement a reçu l'autorisation pour que je procède à l'examen et à l'approbation selon la *Loi sur le CR*.
8. D'après mon examen, et pour les motifs ci-après, je suis convaincu que les conclusions tirées par le ministre en vertu des paragraphes 34(1) et (2) de la *Loi sur le CST* relativement aux activités ou aux catégories d'activités énumérées aux paragraphes 58 et 59 de l'autorisation sont raisonnables.
9. Par conséquent, conformément à l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*, j'approuve l'autorisation de [...].

II. CONTEXTE

10. Le renseignement étranger est l'un des volets du mandat du CST (art 15, *Loi sur le CST*). Les décisions antérieures établissent le contexte législatif détaillé de la collecte de renseignements étrangers à partir de l'IMI ou par l'entremise de celle-ci.

11. En résumé, le CST peut recueillir, secrètement ou autrement, 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*). Ces renseignements sont recueillis en fonction des priorités en matière de renseignement étranger du CST ou pour des motifs techniques ou opérationnels qui appuient son mandat dans ce domaine.
12. Le renseignement étranger est constitué d'information sur les moyens, les intentions ou les activités de cibles étrangères, dans la mesure où ils se rapportent aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, y compris la cybersécurité (art 2, *Loi sur le CST*). Comme le définit le CST, une cible est une entité étrangère dont les activités présentent un intérêt pour le gouvernement du Canada, par exemple un étranger ou un État, organisme ou groupe terroriste étrangers.
13. Lorsque le CST 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*). L'acquisition incidente signifie que l'information n'a pas été acquise délibérément et que 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*).
14. 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 sont en place pour protéger la vie privée des Canadiens (art 34, *Loi sur le CST*). L'autorisation ministérielle n'est valide que lorsqu'elle est approuvée par le commissaire au renseignement (art 28(1), *Loi sur le CST*).
15. Même si le CST dispose d'une autorisation, ses activités ne doivent pas viser des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada et ne peuvent pas porter atteinte à la *Charte canadienne des droits et libertés* (art 22(1), *Loi sur le CST*). De plus, le CST est tenu par la *Loi sur le CST* de veiller à ce que des mesures soient en place pour protéger la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada (art 24, *Loi sur le CST*).

16. Conformément à l'article 23 de la *Loi sur le CR*, le ministre a confirmé dans sa lettre de présentation m'avoir fourni tous les renseignements dont il disposait pour accorder l'autorisation en cause. Le dossier est donc composé de ce qui suit :

- a) L'autorisation datée du 11 juin 2024;
- b) La note d'information de la chef du CST à l'intention du ministre, datée du 31 mars 2024;
- c) la demande d'autorisation de la chef du CST, datée du 31 mai 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) Formulaire d'acceptation des risques pour les opérations de SIGINT (FAROS);
 - v) Ensemble des politiques sur la mission en matière de renseignement étranger approuvé le 18 février 2021 (EPM);
 - vi) Résumé des mesures de protection de la vie privée des Canadiens du CST;
 - vii) Arrêté ministériel – les personnes désignées en application de l'article 43 de la *Loi sur le CST*;
- d) Document d'information – aperçu des activités;
- e) Exposé présenté au commissaire au renseignement et au personnel en lien avec le FAROS.

III. NORME DE CONTRÔLE

17. Selon l'article 12 de la *Loi sur le CR*, le commissaire au renseignement procède à un examen quasi judiciaire des conclusions du ministre sur lesquelles reposent certaines autorisations, en l'espèce une autorisation de renseignement étranger, afin de déterminer si ces conclusions sont raisonnables.

18. La jurisprudence du commissaire au renseignement établit que la norme de la décision raisonnable, qui s'applique aux contrôles judiciaires des mesures administratives, est celle qui s'applique à mon examen.

19. Comme l’a affirmé la Cour suprême du Canada, lorsqu’elle procède à un contrôle judiciaire de la décision raisonnable, une cour de révision doit commencer son analyse à partir des motifs du décideur administratif (*Mason c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 21 au para 79). Au paragraphe 99 de l’arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, la Cour suprême du Canada a décrit de manière succincte ce qui constitue une décision raisonnable :

La cour de révision doit s’assurer de bien comprendre le raisonnement suivi par le décideur afin de déterminer si la décision dans son ensemble est raisonnable. Elle doit donc se demander si la décision possède les caractéristiques d’une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l’intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci.

20. Les contraintes factuelles et juridiques pertinentes peuvent inclure le régime législatif applicable, l’incidence de la décision et les principes d’interprétation des lois. De fait, pour comprendre ce qui est raisonnable, il faut prendre en considération le contexte dans lequel la décision faisant l’objet du contrôle a été prise ainsi que le contexte dans lequel elle est examinée. Il est donc nécessaire de comprendre le rôle du commissaire au renseignement, qui fait partie intégrante du régime législatif institué par la *Loi sur le CR* et la *Loi sur le CST*.

21. Un examen de la *Loi sur le CR* et de la *Loi sur le CST*, ainsi que des débats législatifs, montre que le législateur a créé le rôle du commissaire au renseignement afin qu’il serve de mécanisme indépendant permettant d’assurer un juste équilibre entre les mesures prises par le gouvernement à des fins de sécurité nationale et le respect de la primauté du droit ainsi que des droits et libertés des Canadiens. J’estime que le législateur m’a attribué un rôle de gardien afin de maintenir cet équilibre. Dans mon examen des conclusions du ministre, je dois soigneusement déterminer si les intérêts importants des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada, notamment en matière de vie privée, ont été dûment pris en compte et pondérés, et je dois m’assurer que la primauté du droit est pleinement respectée.

22. Lorsque le commissaire au renseignement est convaincu (*satisfied* en anglais) que les conclusions en cause du ministre sont raisonnables, il « approuve » l’autorisation

(art 20(1)a), *Loi sur le CR*). À l'inverse, lorsque ces conclusions sont déraisonnables, il « n'approuve pas » l'autorisation (art 20(1)b), *Loi sur le CR*).

IV. ANALYSE

23. Le 31 mai 2024, la chef du CST (chef) a présenté au ministre une demande par écrit en vue d'obtenir une autorisation de renseignement étranger pour [...] (demande). La demande décrit les activités de renseignement étranger qui pourraient être menées par le CST pour [...]. Ces activités pourraient contrevenir aux lois canadiennes ou enfreindre l'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée de Canadiens ou de personnes se trouvant au Canada.
24. D'après les faits exposés dans la demande présentée par la chef, le ministre a conclu, aux termes du paragraphe 33(2) de la *Loi sur le CST*, qu'il y a des motifs raisonnables de croire que l'autorisation est nécessaire et que les conditions énoncées aux paragraphes 34(1) et (2) sont remplies.
25. Une description des activités visées par l'autorisation se trouve dans l'annexe classifiée de la présente décision (Annexe A). L'inclusion de cette information dans une annexe classifiée facilite la lecture de l'éventuelle version publique de la présente décision et assure que la nature des faits dont j'ai été saisi, qui autrement ne seraient accessibles que dans le dossier, est incluse dans la décision.
26. Les activités décrites aux paragraphes 58 et 59 de l'autorisation sont les mêmes que celles qui ont été approuvées l'an dernier, sauf que le CST n'a pas inclus la catégorie d'activités que je n'ai pas approuvée, mentionnée dans la section Aperçu de la présente décision. Le CST a précisé que pendant la période d'autorisation à venir, aucune activité n'est proposée ou planifiée dans cette catégorie d'activités en particulier.
27. Bien que les activités indiquées dans l'autorisation soient les mêmes que celles qui ont été approuvées l'an dernier, l'autorisation de cette année regroupe les activités en trois catégories au lieu de quatre. Comme l'a expliqué le CST, deux catégories d'activités utilisent [...] et peuvent être menées selon le même plan opérationnel et la même évaluation des risques. Elles ont donc été intégrées dans une seule catégorie. Les trois catégories d'activités sont

incluses dans la même autorisation, parce qu'elles suivent des approches similaires pour [...] et posent des risques juridiques, stratégiques et opérationnels, ainsi que des risques pour les partenariats et la réputation, semblables. En outre, ces activités peuvent de la même façon résulter en des contraventions aux lois fédérales et aller à l'encontre des intérêts en matière de protection de la vie privée.

28. Je suis convaincu que le dossier actuel aborde la plupart des commentaires faits dans ma décision de l'année dernière ainsi que dans ma récente décision sur le renseignement étranger rendue le 4 avril 2024 (2200-B-2024-01). La présente autorisation comprend plus de détails sur le rapport sur les résultats relatifs à l'information nominative sur un Canadien (INC) compris dans les rapports de renseignement, ainsi que sur les rapports transmis aux partenaires internationaux. Elle donne également des détails supplémentaires concernant une des trois catégories d'activités.
29. 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. Signification du caractère raisonnable et proportionnel

30. En plus de ma conclusion qu'une autorisation de renseignement étranger est nécessaire, le ministre doit conclure « qu'il y a des motifs raisonnables de croire que l'activité en cause (*any activity* en anglais) est raisonnable et proportionnelle compte tenu de la nature de l'objectif à atteindre et des activités » (art 34(1), *Loi sur le CST*). Le ministre doit parvenir à ses conclusions en se fondant sur sa compréhension de ce qu'impliquent 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.

31. 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*

32. Le ministre a conclu, au paragraphe 3 de l'autorisation, qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les activités étaient raisonnables « compte tenu de l'objectif d'acquérir de l'information à partir de l'IMI dans le but de fournir des renseignements étrangers en conformité avec les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement. »

33. Le ministre explique que le CST acquiert de l'information dans la mesure requise pour répondre efficacement aux priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement. Les activités en question sont [...]. De fait, les activités de la dernière année ont permis au CST de produire divers rapports liés aux priorités en matière de renseignement.

34. Alors que certaines des activités ont permis au CST de [...] acquérir de l'information qui a une valeur en matière de renseignement étranger, d'autres soutiennent les activités d'acquisition. Étant donné les risques associés à certaines activités, le CST ne mènera les activités décrites dans l'autorisation que s'il n'existe pas d'autre moyen raisonnable d'acquérir l'information. Le ministre se fie à l'explication de la chef selon laquelle « ces activités représentent des moyens justes, efficaces, logiques et bien fondés d'atteindre l'objectif d'acquérir de l'information à partir de l'IMI. »

35. J'estime que les conclusions du ministre sont raisonnables. Elles démontrent qu'il comprend la nature des activités qui doivent être menées. Les catégories d'activités sont également suffisamment précises pour que les employés du CST comprennent les activités qu'ils pourraient légalement mener. Il y a un lien rationnel entre les activités et l'objectif de recueillir des renseignements étrangers à partir de l'IMI ou par son intermédiaire afin de fournir des renseignements au gouvernement du Canada en fonction de ses priorités en matière de renseignement. 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.

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

36. Au paragraphe 3 de l'autorisation, le ministre a également conclu qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les activités autorisées étaient proportionnelles.
37. Je suis convaincu que les conclusions du ministre à cet égard sont raisonnables. Le ministre explique que les activités « sont assujetties aux mesures et aux contrôles qui limitent l'acquisition d'information par le CST à ce qui est pertinent pour s'acquitter de son mandat touchant le renseignement étranger ». Les mesures et les contrôles comprennent l'EPM – les politiques du CST qui gouvernent les activités de renseignement étranger – ainsi qu'un programme de conformité interne qui surveille si les activités sont conformes aux mesures précisées dans l'autorisation et dans les politiques du CST.
38. Le ministre explique qu'un contrôle supplémentaire qui est en place est que toutes les activités, quelle que soit leur durée, sont menées par le CST en vertu d'un plan opérationnel et d'une évaluation des risques inclus dans le FAROS. Comme l'a clarifié le CST pendant une séance d'information à l'intention de mon personnel et de moi-même, en janvier 2024, conformément à l'article 25 de la *Loi sur le CR*, le FAROS est un document qui soutient le processus opérationnel, mais qui se concentre exclusivement sur les risques. Le FAROS est le principal véhicule du processus d'approbation opérationnelle. Il est valide pendant une période d'un an après son approbation et est utilisé pour évaluer les risques, indiquer les mesures d'atténuation et désigner une autorité responsable des risques. Si l'opération visée est toujours requise après la période d'un an, les risques doivent être réévalués et réapprouvés au niveau d'autorité approprié.
39. Outre la limitation de l'acquisition d'information à ce qui est requis pour répondre aux priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement, la nature des activités établies dans l'autorité fait qu'elles visent des cibles étrangères précises. Par conséquent, tant

le volume total d'information recueillie que la possibilité de recueillir de l'information liée à des Canadiens sont plus faibles que si les cibles étaient plus larges.

40. 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 a conclu que les activités proposées justifient toute atteinte potentielle aux droits des Canadiens en matière de vie privée.
41. 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 estime 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.
42. En ce qui concerne la primauté du droit, j'estime également que le ministre a tenu compte des effets des activités du CST. Le dossier décrit les lois fédérales, y compris, sans toutefois s'y limiter, le *Code criminel* et toutes les dispositions pertinentes, qui pourraient être enfreintes. Comme l'a expliqué le ministre, le CST mènera ses activités de manière à limiter les infractions potentielles et l'acquisition d'information comme l'interception de communications privées dont l'auteur a une attente raisonnable en matière de respect de la vie privée. Les activités [...] du CST sont planifiées et visent des cibles étrangères très précises, ce qui limite les infractions potentielles et leurs effets sur les Canadiens et les personnes se trouvant au Canada. Je suis donc convaincu qu'en cas de contravention à une loi fédérale, les conséquences négatives de cette violation seront limitées.

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

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

de croire que les conditions suivantes, énoncées au paragraphe 34(2) *Loi sur le CST*, sont remplies :

- i. l'information à acquérir au titre de l'autorisation ne peut raisonnablement être acquise d'une autre manière;
- ii. l'information à acquérir au titre de l'autorisation ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire;
- iii. 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'information non sélectionnée;
- iv. les mesures visées à l'article 24 permettront d'assurer que l'information acquise au titre de l'autorisation qui est identifiée comme se rapportant à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada sera utilisée, analysée ou conservée uniquement si elle est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité.

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

44. Le ministre explique que les activités énoncées dans l'autorisation exigent un degré élevé de capacité et d'expertise techniques. [...].

45. Par conséquent, j'estime raisonnable la conclusion du ministre selon laquelle sans l'autorisation, l'information qui serait acquise au titre de l'autorisation ne pourrait pas être raisonnablement acquise d'une autre manière.

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))*

46. Comme il est décrit dans l'autorisation, l'information évaluée aux fins de renseignement étranger est assujettie à l'accès limité des employés du CST autorisés à effectuer des opérations sous ce volet du mandat. L'information est conservée conformément à l'article 18.10 de l'EPM, qui contient un calendrier de conservation pour les différentes catégories d'information qui peut être recueillie. Elles sont aussi conservées dans le respect des exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, LRC (1985), c P-21, et de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, LC 2004, c 11. Pour des raisons opérationnelles, l'information peut être supprimée avant la fin de la période maximale de conservation.

47. Comme l'a indiqué le ministre, dans certains cas, il existe des motifs techniques et opérationnels pour conserver certains types de renseignements plus longtemps, voire indéfiniment. Dans l'autorisation de cette année, la période de conservation établie par le ministre pour un type particulier d'information était [...]. La justification pour [...] est simple : [...], son utilité aux fins du renseignement étranger va [...]. J'accepte la justification du ministre.
48. J'estime que la conclusion du ministre établit un lien entre les types d'informations et leur période de conservation et explique pourquoi les différentes périodes de conservation sont raisonnablement nécessaires pour des raisons opérationnelles. À mon avis, la conclusion du ministre selon laquelle toute information acquise au titre de l'autorisation ne sera pas conservée plus longtemps que ce qui est raisonnablement nécessaire et raisonnable.
49. Je fais remarquer que l'article 18.10 de l'EPM stipule que l'information liée à des Canadiens qui a été jugée essentielle peut être conservée aussi longtemps que nécessaire du point de vue opérationnel. La demande de la chef indique que l'information relative à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada sera supprimée quand elle ne sera plus requise à des fins opérationnelles. Les employés du CST qui donnent effet aux politiques du CST doivent comprendre clairement les seuils applicables. Par conséquent, comme il a été mentionné dans la décision 2200-B-2024-01 sur le renseignement étranger, il serait bénéfique pour les futures autorisations d'assurer une cohérence dans l'utilisation et la description des seuils applicables. Toutes les modifications à l'EPM devraient être clairement indiquées dans les futures autorisations pour faciliter leur examen.

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))

50. Lorsqu'il mène des activités de renseignement étranger, le CST peut acquérir de l'information sélectionnée ou non sélectionnée. L'information sélectionnée s'entend de l'information qui est désignée comme étant d'intérêt pour le renseignement étranger au point d'acquisition ou à partir d'un plus large bassin d'information non sélectionnée. L'information est identifiée à l'aide de termes ou de critères précis comme [...]. En comparaison, l'information sélectionnée, selon l'article 2 de la *Loi sur le CST*, est de l'information acquise,

sans avoir recours à des termes ou des critères pour identifier l'information ayant un intérêt en matière de renseignement étranger.

51. 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 des activités de renseignement étranger.
52. Comme il a été expliqué précédemment, les activités énoncées dans l'autorisation permettraient au CST d'acquérir de l'information qu'il ne pourrait pas acquérir par d'autres moyens. Cela s'applique aussi à l'information non sélectionnée.
53. De plus, la valeur de certaines des activités énoncées dans l'autorisation dépend de l'acquisition d'information non sélectionnée. Comme l'a expliqué le ministre, le CST utilise de l'information non sélectionnée pour [...]. L'information non sélectionnée permet aussi au CST de [...]. Une fois l'information acquise, le CST peut appliquer des critères de sélection pour sélectionner toute information qui pourrait présenter un intérêt du point de vue du renseignement étranger. Dans sa conclusion, le ministre donne aussi des exemples illustrant le besoin pour le CST d'acquérir un éventail d'information non sélectionnée pour des utilisations techniques et opérationnelles.
54. Pour ces raisons, je suis convaincu que le ministre avait des motifs raisonnables de croire que l'information non sélectionnée ne pouvait pas raisonnablement être acquise d'une autre manière que les activités décrites dans l'autorisation.
 - iv. *Les mesures de protection à la vie privée permettront d'assurer que l'information acquise au titre de l'autorisation qui est identifiée comme se rapportant à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada sera utilisée, analysée ou conservée uniquement si elle est essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité (art 34(2)c))*
55. Les conclusions du ministre décrivent les mesures en place pour protéger les intérêts relatifs à la vie privée des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada lorsque les activités de renseignement étranger mènent à l'acquisition incidente de leurs renseignements personnels.

Comme il est expliqué à l'article 17 de l'EPM, l'information relative à un Canadien ou à une personne au Canada ne peut être utilisée, analysée ou conservée que si elle est jugée essentielle aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, y compris la cybersécurité.

56. Le dossier indique que le CST estime que l'information liée à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada est essentielle pour les affaires internationales, la défense ou la sécurité, y compris la cybersécurité, si elle est requise pour comprendre la signification ou l'importance des renseignements étrangers utilisés, analysés ou conservés. Par exemple, l'information peut être conservée pour s'assurer que les Canadiens, leurs appareils et leurs activités sont correctement protégés. De plus, l'information est jugée essentielle si, sans elle, le CST ne serait pas en mesure de fournir des renseignements étrangers au gouvernement du Canada, y compris pour comprendre l'identité, l'emplacement, les types de comportements, les capacités, les intentions ou les activités de l'entité étrangère, ou si elle est nécessaire pour comprendre cette information dans le bon contexte. L'article 17 de l'EPM expose les exigences relatives au caractère essentiel de l'information liée à des Canadiens et à des personnes se trouvant au Canada. De plus, la chef explique que les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement aident à comprendre ce qui est pertinent pour les affaires internationales, la défense et la sécurité. Si l'information est requise pour comprendre des renseignements étrangers et que ceux-ci appuient les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement, l'information devient essentielle.
57. Même s'il aurait été préférable que le ministre articule sa justification dans ses propres conclusions – et je m'attends à ce qu'il le fasse dans les futures autorisations – je reconnais qu'il a adopté la justification énoncée dans le dossier et je suis convaincu que la définition du CST d'« essentielle » est raisonnable. Comme l'a indiqué le ministre, 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. De plus, le CST a un programme de conformité qui surveille si ses opérations sont menées en conformité avec ses politiques et les conditions de l'autorisation.

58. Le CST applique également des mesures de protection de la vie privée à l'information présentant un intérêt pour la vie privée des Canadiens qui est utilisée et divulguée en dehors du CST à d'autres ministères ou partenaires gouvernementaux. Comme il est expliqué dans l'autorisation, les produits de renseignement étranger communicables doivent répondre à certains critères avant leur divulgation. La mesure de protection de la vie privée la plus couramment appliquée par le CST est de supprimer l'INC communicable en la remplaçant par un terme générique comme « Canadien nommé », à moins que l'information soit nécessaire pour comprendre les renseignements étrangers. Les autres mesures comprennent la diffusion limitée, les conditions de traitement ou les restrictions. Afin de communiquer de l'information qui pourrait servir à identifier des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada, deux conditions doivent être remplies : 1) le destinataire ou la catégorie de destinataires doivent avoir été désignés par un arrêté du ministre, et 2) la communication est essentielle pour les affaires internationales, la défense, la sécurité ou la cybersécurité, conformément à l'article 43 de la *Loi sur le CST*. Je reviens sur la question de l'INC dans mes remarques.

59. L'information qui est jugée essentielle est stockée dans des répertoires contrôlés et limités aux employés qui sont dûment accrédités pour mener des activités de renseignement étranger et ont reçu une formation sur les pouvoirs, les politiques et les procédures de traitement de l'information du CST.

60. Je suis d'avis que les conclusions du ministre sont raisonnables et que des mesures appropriées sont en place pour protéger de la vie privée des Canadiens. De plus, l'information liée à des Canadiens ne sera conservée, analysée et utilisée que si elle est essentielle pour les affaires internationales, la défense ou la sécurité, y compris la cybersécurité.

V. REMARQUES

61. 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.

62. Dans sa note d'information adressée au ministre, la chef indique que deux éléments des remarques que j'ai faites concernant le secret professionnel des avocats « n'ont pas encore été explicitement abordés ». Le premier est la question de savoir si le secret professionnel des avocats peut être rompu pour des enjeux liés à des affaires internationales. Je comprends que la Cour fédérale a reçu des observations sur cette question et le CST attend une décision. Le deuxième élément a trait à la responsabilité du ministre de la Défense nationale de déterminer si le CST peut utiliser, analyser, conserver ou divulguer des communications entre un client et ses avocats. La chef écrit que mes remarques « semblent être inspirées en partie par le fait que le SCRS doit obtenir des directives de la Cour fédérale (c.-à-d. un officier de justice) pour conserver des communications entre un client et ses avocats qui sont acquises en vertu d'un mandat de perquisition du SCRS ». Je tiens à préciser que la préoccupation soulevée dans ma remarque est attribuable à la nature du secret professionnel des avocats en tant que principe de la justice fondamentale et aux principes applicables extraits de la jurisprudence. Comme l'a fait remarquer la chef, il s'agit d'une question complexe, et le CST continue de travailler avec le ministère de la Justice pour étudier cette remarque. J'attends avec impatience les résultats des analyses du CST.

A. Conservation des données

63. Dans la décision 2200-B-2023-01 relative au renseignement étranger, j'ai fait une remarque au sujet de la période de conservation des métadonnées. La remarque était en deux volets. Premièrement, j'ai écrit qu'il serait utile, dans les futures demandes, de donner plus de détails pour mieux comprendre la justification de la période de conservation indiquée. Deuxièmement, j'ai souligné que, selon l'autorisation, si une interrogation des métadonnées produit de l'information identifiée comme étant liée à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada, le CST conserverait les résultats de l'interrogation s'il était convaincu qu'ils répondent au critère d'essentialité. Si les résultats de l'interrogation n'étaient pas jugés essentiels, le CST les supprimerait, mais il ne supprimerait pas les métadonnées. Celles-ci seraient plutôt retournées dans le dépôt de métadonnées au motif qu'elles pourraient être jugées essentielles pour d'autres fins liées au renseignement étranger. J'ai affirmé que des précisions supplémentaires, ou un exemple, seraient utiles quant à ce deuxième volet de remarque.

64. Depuis cette décision, les autorisations de renseignement étranger comprennent des exemples pour démontrer la valeur de la conservation des métadonnées – répondant au premier volet de ma remarque. Toutefois, en ce qui a trait au deuxième volet de ma remarque, je demeure d’avis qu’il serait bénéfique que les futures demandes contiennent des conclusions plus détaillées sur les motifs pour lesquels les métadonnées identifiées comme de l’information liée à des Canadiens non essentielle durant une interrogation seraient tout de même conservées – surtout à la lumière de la décision de la Cour suprême dans *R c Bykovets*, 2024 CSC 6 (*Bykovets*). Dans cette décision, la majorité a conclu que dans les circonstances de l’affaire, il y avait une attente raisonnable en matière de respect de la vie privée à l’égard d’une adresse IP – que le CST classe comme une métadonnée. Tout particulièrement, le dossier devrait expliquer plus clairement en quoi des métadonnées liées à des Canadiens dans les résultats d’une interrogation qui ne sont pas jugées essentielles pourraient quand même être essentielles plus tard.
65. De plus, le CST devrait fournir au ministre et à moi-même les résultats de toute analyse qu’il a effectuée pour déterminer si *Bykovets* touche ce qui constitue une période de conservation raisonnable pour des métadonnées qui pourraient contenir de l’information liée à des Canadiens. Je soulève cette question parce qu’après avoir examiné l’EPM et l’information dans le dossier, au moins une partie de la justification d’une période de conservation des métadonnées plus longue semble se décomposer en deux volets. Premièrement, les métadonnées ne contiennent pas le contenu de la communication, ce que CST désigne comme la substance d’une communication. Par conséquent, tout intérêt en matière de vie privée dans les métadonnées ne serait présumément pas aussi élevé que dans l’information qui comprenait du « contenu ». Deuxièmement, l’utilité des métadonnées aux fins de renseignement étranger peut être nulle ou invisible au moment de la collecte. Le dossier n’indique pas si le CST a tenu compte des effets que *Bykovets* pourrait avoir. Je suis d’avis que les considérations devraient être reflétées dans une future demande, parce que *Bykovets* admet un intérêt plus élevé en matière de vie privée dans un type de métadonnées.
66. Plus généralement, si des développements dans la jurisprudence peuvent être pertinents pour les politiques ou les pratiques du CST, ils devraient être mentionnés dans le dossier dont le

ministre et moi-même sommes saisis – même si en fin de compte ces politiques et pratiques ne changent pas. Ces développements pourraient tout de même avoir une incidence sur le caractère raisonnable des conclusions du ministre.

B. Renseignements supplémentaires sur l'INC et justification du caractère essentiel

67. En réponse à la remarque que j'ai faite dans ma dernière décision au sujet du renseignement étranger rendue le 4 avril 2024 (2200-B-2024-01), le CST a fourni des exemples des types d'INC inclus dans les rapports de renseignement. Ces types d'INC comprennent, par exemple, les Canadiens partiellement identifiés et les numéros de téléphone de Canadiens. J'apprécie ces renseignements supplémentaires. L'article 27.7 de l'EPM et le dossier expliquent que le CST peut communiquer de l'INC supprimée à des personnes ou à des catégories de personnes désignées pour la recevoir en vertu d'un arrêté du ministre, si la divulgation de l'information est essentielle pour les affaires internationales, la défense, la sécurité ou la cybersécurité. Je note, pour l'amélioration des futures autorisations, que la manière dont l'information est présentée dans le rapport des résultats pourrait être plus claire quant à savoir si l'INC dans les rapports de renseignement est supprimées ou non (et si elle l'est, un résumé des résultats des demandes de divulgation d'INC) – l'article 52 à la fin du rapport d'autorisation présente l'information clairement – et quant au nombre de rapports contenant de l'INC qui ont été transmis à des partenaires internationaux.
68. Je suis également d'avis qu'il serait utile, pour le ministre et moi-même, d'inclure de l'information contextuelle sur l'application des politiques à la conservation et à la divulgation d'INC. J'estime que la conclusion du ministre concernant les mesures de protection de la vie privée pour l'information liée à des Canadiens est raisonnable. De même, j'estime que l'opérationnalisation de l'exigence relative au caractère essentiel par le CST est raisonnable. Des détails supplémentaires sur les justifications, ou des exemples de justifications, pour la conservation et la divulgation d'INC permettraient une compréhension plus concrète et plus pratique des raisons pour lesquelles les différents types d'INC sont conservés et communiqués, ce qui renforcerait les rôles de surveillance assumés par le ministre et moi-même.

C. FAROS

69. Dans la décision de l'année dernière (2200-B-2023-03), j'ai fait remarquer qu'il serait utile de mieux comprendre l'information incluse dans un FAROS. Le CST a offert à mon personnel et à moi-même une séance d'information au titre de l'article 25 de la *Loi sur le CR*. D'après cette séance d'information, je suis d'avis que le processus menant à l'approbation interne d'une activité pour laquelle un FAROS a été rempli est solide et fait appel à des décideurs à un échelon élevé du CST.
70. Cela dit, le dossier pourrait bénéficier d'exemples concrets de la façon dont les intérêts en matière de vie privée sont pris en compte dans le processus d'évaluation des risques interne. Comme dans le cas de l'INC, je suis d'avis que la fonction de surveillance du ministre et du commissaire au renseignement serait renforcée.

VI. CONCLUSIONS

71. 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* relativement aux activités ou aux catégories d'activités énumérées aux paragraphes 58 et 59 de l'autorisation sont raisonnables.
72. J'approuve donc l'autorisation conformément à l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*.
73. 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.
74. 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, c13, art 2.

Le 9 juillet, 2024

(Original signé)

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