



Office of  
the Intelligence  
Commissioner

Bureau du  
commissaire  
au renseignement

P.O. Box/C. P. 1474 Station/ Succursale B  
Ottawa (Ontario) K1P 5P6  
613-992-3044. Téléc. 613-992-4256

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**AFFAIRE INTÉRESSANT UNE DEMANDE PRÉSENTÉE PAR LE CENTRE  
DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU MINISTRE DE LA DÉFENSE  
NATIONALE AU SUJET D'UNE AUTORISATION DE RENSEIGNEMENT  
ÉTRANGER POUR [REDACTED] EN VERTU DU  
PARAGRAPHE 26(1) DE LA LOI SUR LE CENTRE DE LA SÉCURITÉ DES  
TÉLÉCOMMUNICATIONS**

**COMMISSAIRE AU RENSEIGNEMENT  
DÉCISION ET MOTIFS**

**Le 8 septembre 2021**

**TABLE DES MATIÈRES**

<b>I. Aperçu.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Dispositions législatives .....</b>	<b>3</b>
A. Rôle du ministre.....	3
B. Rôle du commissaire au renseignement.....	4
<i>i. Concept applicable du caractère raisonnable .....</i>	<i>4</i>
<b>III. Analyse.....</b>	<b>5</b>
A. Caractère raisonnable des conclusions du ministre .....	5
<b>IV. Remarques.....</b>	<b>6</b>
A. Les résultats obtenus .....	7
B. Autres lois fédérales.....	9
<b>V. Conclusion .....</b>	<b>9</b>

## I. Aperçu

Le 13 août 2021, le ministre de la Défense nationale (le ministre) a délivré une autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED], en vertu du paragraphe 26(1) de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications* (la Loi sur le CST)<sup>1</sup>. Le 16 août 2021, le ministre a soumis l'autorisation au Bureau du commissaire au renseignement pour examen et approbation conformément à la *Loi sur le commissaire au renseignement* (la Loi sur le CR)<sup>2</sup>. En outre, le dossier comportait une lettre de présentation du ministre, une demande écrite présentée par la chef du Centre de la sécurité des télécommunications (le CST), laquelle comprenait six annexes, une présentation intitulée [TRADUCTION] Aperçu de l'autorisation de renseignement étranger — [REDACTED], un compte rendu de discussions entre le ministre et des responsables du CST concernant la demande d'autorisation et la directive ministérielle donnée au CST sur les priorités en matière de renseignement du gouvernement du Canada pour 2021-2023 (la DM 2021-2023). Le ministre a confirmé qu'il m'avait fourni pour examen la totalité des documents dont il disposait lorsqu'il a délivré l'autorisation. Le ministre a aussi précisé que la DM 2021-2023 avait reçu l'approbation ministérielle après que la chef du CST lui eut présenté sa demande.

Compte tenu de la demande écrite présentée par la chef du Centre de la sécurité des télécommunications conformément au paragraphe 33(1) de la Loi sur le CST, le ministre a conclu, aux termes du paragraphe 33(2) de cette même loi, qu'il avait des motifs raisonnables de croire que l'autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED] était nécessaire et que les conditions de sa délivrance, énoncées au paragraphe 34 de la Loi sur le CST, étaient remplies. Le ministre a conclu qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les activités de renseignement étranger en cause étaient raisonnables et proportionnelles compte tenu de la nature de l'objectif à atteindre et des activités, conformément au paragraphe 34(1) de la Loi sur le CST. Le ministre a également examiné les conditions énoncées au paragraphe 34(2) de la Loi sur le CST et a conclu qu'il avait des motifs raisonnables de croire que celles-ci étaient remplies.

À la lumière de mon examen des renseignements présentés, je suis convaincu que les conclusions en cause sont raisonnables. Par conséquent, j'approuve l'autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED], conformément à l'alinéa 20(1)a) de la Loi sur le CR.

## II. Dispositions législatives

### A. Rôle du ministre

La Loi sur le CST décrit les cinq volets du mandat du CST, notamment le volet touchant le renseignement étranger au paragraphe 16 de la Loi sur le CST.

<sup>1</sup> LC 2019, c 13, art 76.

<sup>2</sup> LC 2019, c 13, art 50.

En vertu du paragraphe 26(1) de la Loi sur le CST, le ministre peut délivrer au CST une autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED]; cette autorisation l'habilite, dans la réalisation du volet de son mandat touchant le renseignement étranger, à mener toute activité précisée dans l'autorisation dans l'infrastructure mondiale de l'information ou par l'entremise de celle-ci. Pour ce faire, le ministre doit d'abord recevoir une demande écrite de la part du chef du CST.

Pour délivrer une autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED], le ministre doit donc avoir des motifs raisonnables de croire, compte tenu des faits présentés dans la demande écrite du chef du CST, que l'autorisation est nécessaire et que les conditions de sa délivrance sont remplies (paragraphe 33(2) de la Loi sur le CST).

Conformément au paragraphe 34(1) de la Loi sur le CST, le ministre doit aussi conclure qu'il y a des motifs raisonnables de croire que toute activité en cause est raisonnable et proportionnelle compte tenu de la nature de l'objectif à atteindre et des activités, et que les conditions énoncées au paragraphe 34(2) de la Loi sur le CST sont remplies. Ce faisant, le ministre doit expliquer les motifs qui l'ont amené à conclure que toute activité proposée est effectivement raisonnable et proportionnelle à cet égard.

## **B. Rôle du commissaire au renseignement**

Conformément à l'article 12 de la Loi sur le CR, le commissaire au renseignement est chargé, aux termes des articles 13 à 15, d'examiner les conclusions sur lesquelles reposent certaines autorisations accordées au titre de la Loi sur le CST et, s'il est convaincu que ces conclusions sont raisonnables, d'approuver ces autorisations. En l'espèce, conformément à l'article 13 de la Loi sur le CR, le commissaire au renseignement doit examiner si les conclusions — 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 délivrée par le ministre en vertu du paragraphe 26(1) de cette loi — sont raisonnables.

L'examen quasi judiciaire du commissaire au renseignement doit être effectué sur le fondement des renseignements ou du dossier dont disposait le ministre. Le paragraphe 23(1) de la Loi sur le CR requiert que la personne ayant formulé les conclusions qui font l'objet de l'examen, à savoir le ministre de la Défense nationale en l'espèce, fournisse au commissaire au renseignement tous les renseignements dont il disposait au moment d'accorder l'autorisation.

Il convient de souligner que ce sont les conclusions ou les motifs du ministre que le commissaire au renseignement doit examiner. Le régime d'examen quasi judiciaire prévu par la Loi sur le CR vise à garantir que le commissaire au renseignement est convaincu que les conclusions du ministre, sur lesquelles repose l'autorisation délivrée, sont raisonnables.

### **i. Concept applicable du caractère raisonnable**

Conformément aux articles 12 et 13 de la Loi sur le CR, le commissaire au renseignement doit examiner si les conclusions du ministre sont raisonnables. Je désignerai ce processus comme le concept du caractère raisonnable.

Le terme « raisonnable » n'est pas défini dans la Loi sur le CR ni dans la Loi sur le CST. Toutefois, il s'agit d'un terme qui est associé, dans la jurisprudence, au processus de contrôle judiciaire des décisions administratives. L'examen mené par le commissaire au renseignement ne constitue pas un contrôle judiciaire en tant que tel, puisque le commissaire n'est pas une cour de justice, même si ce dernier doit être un « juge à la retraite d'une juridiction supérieure » (paragraphe 4(1) de la Loi sur le CR). Le commissaire au renseignement est plutôt chargé d'effectuer un examen quasi judiciaire des conclusions du ministre.

J'estime toutefois que, lorsque le législateur a utilisé le terme « raisonnable » dans le contexte de l'examen quasi judiciaire de décisions administratives par un juge à la retraite d'une juridiction supérieure, son intention était d'accorder à ce terme la signification qui lui est prêtée dans la jurisprudence en droit administratif. À cet égard, le commissaire au renseignement doit être convaincu que les conclusions du ministre possèdent les caractéristiques essentielles d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et qu'elles sont justifiées au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes<sup>3</sup>.

De plus, il faut tenir compte du principe de la déférence envers le décideur. À cet égard, il convient de reconnaître la légitimité et la compétence des décideurs administratifs et d'adopter une attitude de respect<sup>4</sup>.

### III. Analyse

#### A. Caractère raisonnable des conclusions du ministre

La chef du CST a présenté une demande écrite en vue d'obtenir une autorisation de renseignement étranger pour [REDACTÉ]. Selon la demande, [REDACTÉ]

[REDACTÉ]

La demande décrit [REDACTÉ], notamment en expliquant la façon dont le CST acquiert l'information, la façon dont il prévoit assurer la nature secrète des activités tout en décrivant les limites de celles-ci. La demande précise également la façon dont les activités atteignent l'objectif de collecte de renseignement étranger conformément aux priorités en matière de renseignement du gouvernement du Canada telles qu'elles sont décrites dans la directive ministérielle donnée au CST sur les priorités en matière

<sup>3</sup> *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, au paragraphe 99 [Vavilov] (citant *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 RCS 190 aux paragraphes 47 et 74; *Catalyst Paper Corp. c North Cowichan (District)*, [2012] 1 RCS 5 au paragraphe 13).

<sup>4</sup> *Ibid*, au paragraphe 14.

<sup>5</sup> Demande présentée au ministre de la Défense nationale concernant une autorisation de renseignement étranger [REDACTÉ] datée du 11 août 2021, à la page 1, au paragraphe 1.

de renseignement du gouvernement du Canada pour 2019-2021<sup>6</sup> et dans la liste des priorités nationales en matière de SIGINT<sup>7</sup>. La demande présente également la façon dont la chef du CST prévoit utiliser, analyser, conserver et divulguer l'information acquise.

Je remarque que le ministre a conclu qu'il avait des motifs raisonnables de croire, compte tenu des renseignements dignes de foi et concluants qui se trouvaient dans la demande et le dossier en général, que l'autorisation de renseignement étranger pour [REDACTÉ] était nécessaire et que les conditions de délivrance étaient satisfaites. Je suis convaincu que les conclusions du ministre, selon lesquelles les activités en cause sont raisonnables et proportionnelles, sont raisonnables compte tenu de la nature de l'objectif du CST d'acquérir le renseignement étranger conformément aux priorités en matière de renseignement du gouvernement du Canada, lesquelles sous-tendent la liste des priorités nationales en matière de SIGINT, et la nature de [REDACTÉ]. Les conclusions du ministre servent de fondement à l'autorisation qu'il a délivrée, et elles sont justifiées, transparentes et intelligibles.

Lorsqu'il s'agit d'évaluer si les activités sont raisonnables et proportionnelles, je suis d'avis que la notion de caractère raisonnable suppose une activité qui est équitable, solide, logique et bien fondée au regard de l'objectif. La notion de proportionnalité requiert que l'activité soit rationnellement liée à l'objectif, qu'elle porte le moins possible atteinte aux droits et aux libertés de tierces parties et qu'elle endommage le moins possible leurs équipements et infrastructures. De plus, des mesures visant à restreindre l'acquisition et la conservation de l'information devraient être mises en place si cela s'avère nécessaire pour atteindre l'objectif. En d'autres termes, la notion de proportionnalité décrite dans le présent paragraphe se rapporte à un juste équilibre entre les activités et l'objectif à atteindre.

Il ressort des conclusions du ministre que ce dernier comprenait ces notions. Dans les paragraphes 3 à 23 de ses conclusions<sup>8</sup>, le ministre montre en quoi les [REDACTÉ] sont raisonnables et proportionnelles. Le ministre explique essentiellement que les activités en cause sont raisonnables et proportionnelles, principalement parce qu'elles sont assujetties à des mesures de contrôle et à des limites qui sont appliquées de manière continue et visent des cibles ou des plateformes où ces cibles sont actives.

À la lumière de mon examen du dossier présenté, je suis convaincu que les conclusions ministérielles sont raisonnables en ce qui concerne [REDACTÉ].

#### **IV. Remarques**

Dans la décision que j'ai rendue l'an dernier<sup>9</sup>, j'ai présenté des remarques concernant les points suivants : les résultats obtenus de [REDACTÉ]

<sup>6</sup> Annexe I de la demande présentée au ministre de la Défense nationale concernant une autorisation de renseignement étranger [REDACTÉ] datée du 11 août 2021.

<sup>7</sup> Annexe II de la demande présentée au ministre de la Défense nationale concernant une autorisation de renseignement étranger [REDACTÉ] datée du 11 août 2021.

<sup>8</sup> Autorisation de renseignement étranger pour [REDACTÉ] datée du 13 août 2021, aux pages 2 à 6.

<sup>9</sup> *Commissaire au renseignement — Décision et motifs*, 24 septembre 2020, pages 6-9, 2200-B-2020-04.

[REDACTED] et certains documents auxquels il est renvoyé qui étaient absents du dossier. Je suis heureux de constater que trois des quatre points soulevés ont été résolus, tandis que la question des résultats, comme je l'explique ci-après, a été partiellement résolue.

Je suis convaincu que les conclusions du ministre sont raisonnables. Cependant, à des fins d'amélioration, j'aimerais me prononcer sur certains aspects de la demande présentée par le CST, ainsi que sur les conclusions du ministre et l'autorisation qu'il a délivrée.

#### A. Les résultats obtenus

Dans ma décision de l'an dernier, j'ai exprimé mon opinion sur l'absence d'exemples pour étayer les résultats obtenus. En particulier, j'ai souligné le fait que la demande aurait pu contenir des renseignements supplémentaires concernant les résultats obtenus étant donné que ceux-ci contribuent à établir [TRADUCTION] « la nécessité, ainsi que, à l'occasion, le caractère raisonnable et la proportionnalité des activités à autoriser, à favoriser la transparence ainsi qu'à appuyer le ministre dans son processus décisionnel ». En effet, la présentation de résultats obtenus dans la demande permet au ministre de confirmer, et peut-être même de renforcer, les motifs raisonnables qu'il a de croire que l'autorisation est nécessaire<sup>10</sup>.

J'ai aussi formulé les remarques suivantes :

[TRADUCTION]

*En l'espèce, la demande indique que [REDACTED] a fourni des renseignements sur certaines priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement et énumère les priorités pour lesquelles des rapports ont été établis. La demande mentionne également que [REDACTED] sont essentielles à la capacité du CST à réaliser le volet renseignement étranger de son mandat. Bien que l'on puisse soutenir que ce qui est mentionné témoigne de la nécessité, du caractère raisonnable et de la proportionnalité des activités, l'information fournie est minimale. La demande ne donne aucun exemple de résultats obtenus, ni aucune explication de la valeur des rapports de renseignement étranger du CST, fondée sur des faits réels<sup>11</sup>.*

Je suis heureux de constater que la demande de 2021 fournit des exemples précis de résultats obtenus. Comme je l'ai déjà mentionné, le dossier de demande et l'autorisation de 2020 ne précisaient pas de résultats précis obtenus pour [REDACTED]. La situation pourrait être attribuable, au moins pour [REDACTED], au fait que la demande de la chef comportait la mention suivante : [REDACTED]

»<sup>12</sup>

[soulignement ajouté]

<sup>10</sup> Ibid, page 8.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Demande présentée au ministre de la Défense nationale concernant une autorisation de renseignement étranger – [REDACTED] datée du 25 août 2020, à la page 7, paragraphe 26, 2200-B-2020-04.

[REDACTED]

Le ou la [REDACTED] concorde avec toutes les autres activités qu'exécute le CST au titre du volet de son mandat touchant le renseignement étranger. Ces activités consistent essentiellement à faire en sorte que le CST accède à l'infrastructure mondiale de l'information pour y acquérir de l'information. Les opérations sont de nature technique, c'est-à-dire qu'elles concernent le renseignement électromagnétique (SIGINT). C'est le type d'activité que le CST réalise depuis longtemps. En fait, le paragraphe 15(1) de la Loi sur le CST décrit le CST comme étant l'organisme national du renseignement électromagnétique.

[REDACTED]

Le ministre semble comprendre la particularité de [REDACTED]. D'ailleurs, dans une de ses conclusions, le ministre dit entre autres que tout ou toute [REDACTED] commence par une planification approfondie, qui comporte des consultations avec des experts en la matière<sup>13</sup>. Dans une autre conclusion, il traite du fait que de complexes [REDACTED]<sup>14</sup>. Lorsqu'il parle d'évaluation des risques, il fait référence, dans ses conclusions, au principe selon lequel le niveau d'approbation est proportionnel au risque, c'est-à-dire que plus le risque est élevé, plus le niveau hiérarchique du responsable de l'approbation est élevé<sup>15</sup>.

Le ministre semble être bien au fait du caractère délicat des opérations étant donné qu'il doit être consulté dans deux situations précises. D'ailleurs, dans ces deux situations, il est établi que, lorsque le CST prévoit [REDACTED], le CST doit d'abord le consulter<sup>16</sup>.

Les [REDACTED] utilisé(e)(s) aux fins de la réalisation du volet renseignement étranger du mandat du CST sont d'une nature différente, comme il a été décrit ci-dessus. En ce qui concerne les [REDACTED], ils sont conformes aux activités traditionnelles d'acquisition du renseignement étranger du CST. À cet égard, je suis d'avis que le ministre gagnerait à avoir une vue d'ensemble des résultats obtenus pour pouvoir établir dans ses conclusions si les activités sont nécessaires, raisonnables et proportionnelles.

<sup>13</sup> Précitée, note 8, page 5, paragraphe 16.

<sup>14</sup> Ibid, paragraphe 17.

<sup>15</sup> Ibid, paragraphe 18.

<sup>16</sup> Ibid, page 11, alinéa 47 c) et page 12, alinéa 51 d).



En ce qui concerne [REDACTED]

[REDACTED], je suis d'avis que le ministre devrait avoir, au moins dans un premier temps, une vue d'ensemble complète des opérations.

#### B. Autres lois fédérales

J'ai fait remarquer dans certaines de mes décisions précédentes, y compris dans la plus récente, datée du 1<sup>er</sup> septembre 2021, l'absence d'une condition ministérielle exigeant que le ministre soit avisé dans le cas où toute autre loi fédérale, non énumérée dans la demande, y compris une disposition prévue au *Code criminel*, serait enfreinte<sup>17</sup>. J'ai constaté, toutefois, qu'à la suite de ma remarque initiale sur la question, le ministre avait en fait inclus une telle condition dans l'une de ses autorisations<sup>18</sup>.

Dans la demande en cause, la chef s'est engagée à aviser le ministre si une autre loi fédérale, y compris une disposition du *Code criminel*, non indiquée dans la demande, est enfreinte au cours de l'exercice des pouvoirs demandés dans le cadre de l'autorisation<sup>19</sup>.

Malgré cet engagement de la part de la chef, le ministre n'impose pas une telle condition dans son autorisation. Il peut s'agir d'un simple oubli. Je reste cependant d'avis que, dans une autorisation comme celle dont il est question, le ministre devrait prévoir une condition expresse selon laquelle il doit être avisé en cas de contravention du CST à d'autres lois fédérales, y compris à une disposition du *Code criminel*, non énumérée dans la demande.

#### V. Conclusion

À la lumière de mon examen du dossier présenté, je suis convaincu que les conclusions ministérielles sont raisonnables. Par conséquent, j'approuve l'autorisation de renseignement étranger pour [REDACTED], datée du 13 août 2021, conformément à l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le commissaire au renseignement*.

(Signature) \_\_\_\_\_  
L'honorable Jean-Pierre Plouffe, C.D.  
Commissaire au renseignement

8 septembre 2021 \_\_\_\_\_  
Date

<sup>17</sup> *Commissaire au renseignement — Décision et motifs*, 30 juillet 2020, page 10, 2200-B-2020-01; *Commissaire au renseignement — Décision et motifs*, 20 juillet 2021, page 12, 2200-B-2021-02; *Commissaire au renseignement — Décision et motifs*, 1<sup>er</sup> septembre 2021, page 8, 2200-B-2021-03.

<sup>18</sup> *Commissaire au renseignement — Décision et motifs*, 13 juillet 2021, page 8, 2200-B-2021-01.

<sup>19</sup> *Précitée*, note 5, page 23, paragraphe 104.