

[***]
2020 FC 757

[***]
2020 CF 757

IN THE MATTER of an application by [*] for warrants pursuant to sections 16 and 21 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23**

DANS L’AFFAIRE d’une demande de mandats présentée par [*] en vertu des articles 16 et 21 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23**

AND IN THE MATTER OF [*a Foreign State, Group of States, Corporation or Person***]**

ET DANS L’AFFAIRE VISANT [*un État étranger, un groupe d’États étrangers, une personne morale étrangère ou une personne étrangère***]**

INDEXED AS: *CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE ACT (RE)*

RÉPERTORIÉ : *LOI SUR LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ (RE)*

Federal Court, Gleeson J.—Ottawa, September 12, October 22 and December 14, 2018; July 27, 2020.

Cour fédérale, juge Gleeson—Ottawa, 12 septembre, 22 octobre et 14 décembre 2018; 27 juillet 2020.

Editor’s Note: Portions redacted by the Court are indicated by [***].

Note de l’arrêstiste : Les parties caviardées par la Cour sont indiquées par [***].

Security Intelligence — Application by Canadian Security Intelligence Service (Service) seeking warrants pursuant to Canadian Security Intelligence Service Act, ss. 16, 21 to collect information on foreign persons performing work in Canada — S. 16 authorizing Service to assist Ministers in collecting information relating to foreign states, persons “within Canada” — Collection effected from within Canada for information outside Canada contrary to “within Canada” limitation as per X (Re), 2018 FC 738, [2019] 1 F.C.R. 567 (Within Canada FC) — Attorney General taking position that while information sought may be outside Canada, Service’s proposed method of collection occurring “within Canada”; s. 16 only limiting “from” where collection activity undertaken — Issue whether judge acting under Act, s. 21 on application for warrants in relation to s. 16 may authorize persons located within Canada to use proposed method of collection to obtain information without regard to whether information inside or outside Canada — Words “within Canada” not meaning assistance need only occur “from” within Canada — Within Canada FC correctly interpreting words “within Canada” to mean “only in Canada” — S. 16 reflecting limits on Service’s intrusive activity — Words “within Canada” meaning assistance having to occur within geographic boundaries of Canada — Parliament giving significant consideration to geographic scope of Service’s various mandates — Not intending broader meaning of words “within Canada” than their plain meaning will sustain — Sensitive to importance of protecting Canada’s diplomatic relations, international reputation, ability to receive information from foreign governments — Balancing these competing interests with s. 16

Renseignement de sécurité — Demande de mandats présentée par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS ou Service) en vertu des art. 16 et 21 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité afin de collecter des informations de personnes étrangères qui travaillent au Canada — L’art. 16 autorise le Service à prêter son assistance à des ministres, « dans les limites du Canada », à la collecte d’informations sur des étrangers ou des États étrangers — Selon la décision X (Re), 2018 CF 738, [2019] 1 R.C.F. 567 (Les limites du Canada, CF), la collecte effectuée depuis le Canada pour de l’information à l’extérieur du Canada allait à l’encontre de la restriction « dans les limites du Canada » — Le procureur général a fait valoir que les informations pouvaient être hors des limites géographiques du Canada, mais que la méthode de collecte proposée du Service était utilisée « dans les limites du Canada »; l’art. 16 vise uniquement à restreindre le « point d’origine » de l’activité de collecte — Il s’agissait de savoir si un juge saisi d’une demande de mandats faite au titre de l’art. 16 peut, en vertu de l’art. 21, autoriser des personnes qui se trouvent dans les limites du Canada d’utiliser la méthode de collecte proposée pour obtenir des informations peu importe que les informations soient au Canada ou à l’étranger — L’assistance, « dans les limites du Canada », ne peut être interprétée de manière à signifier qu’il suffit que l’assistance soit prêtée « depuis » le Canada — Dans l’affaire Les limites du Canada, CF, la Cour a conclu à juste titre que l’interprétation correcte de l’expression « dans les limites du Canada » est « seulement au Canada » — L’art. 16 reflète les limites imposées aux activités envahissantes du

geographic limitation — “Only in Canada” not requiring that every step, action or element of proposed collection activity occur within Canada — Assistance occurring within Canada where all “significant assistance or collection activity occurs only” within Canada — Such determination assessed on case-by-case basis — Conclusion that s. 16 not prohibiting all collection activities that involve extraterritorial action not inconsistent with conclusion in *Within Canada FC*’s that “within Canada” meaning “only in Canada” — Proposed collection method not in accordance with principle of international comity, objectives of order, fairness — Phrase “within Canada” not broader than assistance within the geographic limits of Canada — S. 21 not providing Court with authority to approve Service activity outside Canada — Application dismissed.

Construction of Statutes — Canadian Security Intelligence Service (Service) seeking warrants pursuant to Canadian Security Intelligence Service Act, ss. 16, 21 to collect information on foreign persons performing work in Canada — S. 16 authorizing Service to assist Ministers in collecting information relating to foreign states, persons “within Canada” — Attorney General taking position that while information sought may be outside Canada, Service’s proposed method of collection occurring “within Canada”; s. 16 only limiting “from” where collection activity undertaken — Court in *X (Re)*, 2018 FC 738, [2019] 1 F.C.R. 567 correctly interpreting words “within Canada” to mean “only in Canada” — Literal meaning of words “within Canada” clear, unambiguous, not displaced when considered within context of surrounding words at s. 16 or other provisions of Act — New technological capabilities having to be considered in interpretation of legislation — However, courts cannot vitiate clear intent of Parliament where new technology resulting in activity Parliament seeking to limit.

Service — L’expression « dans les limites du Canada » signifie que l’assistance doit être prêtée à l’intérieur des frontières du Canada — Le législateur a accordé une grande attention à la portée géographique des différentes fonctions du Service — Il ne souhaitait pas donner à l’expression « dans les limites du Canada » une signification plus large que son sens ordinaire — Il a pris en considération l’importance de protéger les relations diplomatiques et la réputation internationale du pays et sa capacité d’obtenir des informations des gouvernements étrangers — L’art. 16 et sa restriction géographique reflètent l’équilibre entre les intérêts concurrents — L’expression « seulement au Canada » n’exige pas que toute étape, toute action ou tout élément de l’activité de collecte proposée se déroule au Canada — L’assistance est prêtée dans les limites du Canada lorsque toute « activité importante ayant trait à l’assistance ou à la collecte est menée uniquement » dans les limites du Canada — Cela est déterminé au cas par cas — La conclusion selon laquelle l’art. 16 n’interdit pas toutes les activités de collecte qui impliquent une action extraterritoriale n’était pas incompatible avec la conclusion tirée dans l’affaire *Les limites du Canada*, CF, selon laquelle « dans les limites du Canada » signifie « seulement au Canada » — La méthode de collecte proposée ne cadrerait pas avec le principe de la courtoisie internationale ou avec des objectifs d’ordre et d’équité — L’expression « dans les limites du Canada » n’est pas plus large que l’assistance dans les limites géographiques du Canada — L’art. 21 ne confère pas à la Cour le pouvoir d’approuver des activités du Service à l’extérieur du Canada — Demande rejetée.

Interprétation des lois — Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS ou Service) a demandé des mandats en vertu des art. 16 et 21 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité afin de collecter des informations de personnes étrangères qui travaillent au Canada — L’art. 16 autorise le Service à prêter son assistance à des ministres, « dans les limites du Canada », à la collecte d’informations sur des étrangers ou des États étrangers — Le procureur général a fait valoir que les informations pouvaient être hors des limites géographiques du Canada, mais que la méthode de collecte proposée du Service était utilisée « dans les limites du Canada »; l’art. 16 vise uniquement à restreindre le « point d’origine » de l’activité de collecte — Dans la décision *X (Re)*, 2018 FC 738, [2019] 1 R.C.F. 567 la Cour a conclu à juste titre que l’interprétation correcte de l’expression « dans les limites du Canada » est « seulement au Canada » — Le sens littéral de l’expression « dans les limites du Canada » est clair et sans équivoque et il n’est pas déplacé lorsque l’expression est considérée en contexte à l’art. 16 ou en fonction d’autres dispositions de la Loi sur le SCRS — L’avancement de la technologie doit être pris en compte dans l’interprétation des lois — Toutefois, cela ne permet pas à un tribunal de vicier l’intention claire du législateur lorsque cette nouvelle technologie mène à l’exercice de l’activité même que ce dernier cherchait à limiter.

This was an application by the Canadian Security Intelligence Service (Service) seeking warrants pursuant to sections 16 and 21 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* (Act) to collect information on foreign persons performing their work in Canada.

Section 16 authorizes the Service to assist the Minister of National Defence or the Minister of Foreign Affairs in the collection of information relating to foreign states and persons “within Canada”. In *X (Re)*, 2018 FC 738, [2019] 1 F.C.R. 567 (*Within Canada FC*), the Court held that a collection—effected from within Canada—for information outside Canada was contrary to the “within Canada” limitation imposed by Parliament. The Court concluded, *inter alia*, that there was a clear intent on the part of Parliament to limit section 16 activities to that which occurs within Canada’s borders. The appeal of that decision was dismissed in *Sections 16 and 21 of the Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C. 1985, c. C-23 (Re)*, 2018 FCA 207 (*Within Canada FCA*). In bringing this application, the Service affirmed that non-warranted techniques would not provide the Service with all required information and expressed the belief that warranted powers were required. Although the Service remains able to intercept and obtain information of interest, some collection is no longer practical using prior methods. The issue confronting the Service in this instance mirrors that which arose in *Within Canada FC*. To collect the information sought, the Service identified two methods of collection, one of which it sought to employ. The Attorney General acknowledged that the information may be outside of Canada’s geographic borders but nonetheless took the position that the proposed method of collection occurs “within Canada”, as that term is used in section 16, and that the Court could authorize the use of the proposed method of collection. The facts herein satisfied the requirements identified at subsection 21(3) of the Act, allowing for the issuance of the requested warrants. The “within Canada” question for the proposed method of collection remained to be determined. The *amici curiae* submitted that the proposed collection method cannot be properly characterized as occurring within Canada. They further submitted that in the absence of an express legislative basis upon which to act without regard to foreign or international law, this Court lacks jurisdiction to authorize the proposed collection method. The Attorney General argued, *inter alia*, that section 16 does not seek to limit collection on the basis of the location of the information sought, rather that section 16 seeks to limit “from” where the collection activity is undertaken. On the basis of this interpretation, argued the Attorney General, the proposed collection method fully respects the section 16 geographic limitation—the collection occurs from within Canada.

Il s’agissait d’une demande de mandats présentée par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS ou Service) en vertu des articles 16 et 21 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (Loi sur le SCRS) afin de collecter des informations de personnes étrangères qui travaillent au Canada.

L’article 16 autorise le Service à prêter son assistance au ministre de la Défense nationale ou au ministre des Affaires étrangères, « dans les limites du Canada », à la collecte d’informations sur des étrangers ou des États étrangers. Dans la décision *X (Re)*, 2018 CF 738, [2019] 1 R.C.F. 567 (*Les limites du Canada, CF*), la Cour a déclaré que la collecte effectuée depuis le Canada pour de l’information à l’extérieur du Canada allait à l’encontre de la restriction « dans les limites du Canada » imposée par le législateur. La Cour a conclu notamment que le législateur avait clairement l’intention de restreindre les activités menées au titre de l’article 16 à celles qui se déroulent dans les frontières du Canada. L’appel de cette décision a été rejeté dans l’arrêt *Articles 16 et 21 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. (1985), ch. C-23 (Re)*, 2018 CAF 207 (*Les limites du Canada, CAF*). Dans le cadre de la présente demande, le Service a affirmé que les techniques ne nécessitant pas de mandat ne lui permettraient pas d’obtenir toutes les informations requises, et a exprimé sa conviction quant à la nécessité des pouvoirs prévus dans les mandats. Bien que le Service soit toujours en mesure d’intercepter et d’obtenir des informations qui l’intéressent, il n’est plus pratique d’utiliser des méthodes antérieures pour certaines collectes. L’enjeu auquel le Service était aux prises en l’espèce ressemble à celui qui a été soulevé dans *Les limites du Canada, CF*. Pour collecter les informations recherchées, le Service a cerné deux méthodes de collecte, souhaitant employer l’une d’elles. Le procureur général a reconnu que les informations pouvaient être hors des limites géographiques du Canada, mais il a néanmoins soutenu que la méthode de collecte proposée était utilisée « dans les limites du Canada », aux termes de l’article 16, et que, partant, la Cour pouvait autoriser l’utilisation de cette méthode. Les faits dans la présente affaire respectaient les exigences prévues au paragraphe 21(3) de la Loi sur le SCRS, ce qui a permis que soit décerné les mandats demandés. Il restait à se prononcer sur la question relative à l’expression « dans les limites du Canada » lorsqu’il s’agit de la méthode de collecte proposée. D’après les *amici curiae*, il était impossible d’affirmer à juste titre que la méthode de collecte proposée se déroule dans les limites du Canada. Ils ont soutenu en outre qu’en l’absence d’un fondement législatif exprès permettant d’agir sans égard aux lois étrangères ou internationales, la Cour n’a pas compétence pour autoriser le recours à la méthode de collecte proposée. Le procureur général s’est dit d’avis notamment que l’article 16 ne vise pas à limiter la collecte en fonction de la provenance de l’information recherchée. Il a soutenu que l’article 16 vise plutôt à restreindre le « point d’origine » de l’activité de collecte.

At issue was whether a judge acting under section 21 of the Act, on an application for warrants in relation to section 16 of the Act, may authorize persons who are located within Canada to use the proposed method of collection to obtain information without regard to whether the information is inside or outside Canada.

Held, the application should be dismissed.

Assistance “within Canada... in the collection of information or intelligence” cannot be interpreted as meaning that the assistance need only occur “from” within Canada. The Court in *Within Canada FC* correctly interpreted the words “within Canada” to mean “only in Canada”. To reach a contrary conclusion herein, it would have been necessary to find that (1) the collection of information without regard to whether it is inside or outside Canada using the proposed method satisfies the “within Canada” limitation as prescribed at section 16 of the Act; and (2) section 21 of the Act provides the Court with the jurisdiction to authorize the Service to engage in activity that is in breach of foreign domestic or international law. The authority Parliament has granted the Service to engage in intrusive activity in furtherance of its duties is limited and controlled. These limitations are reflected in section 16, which provides for and identifies the scope of the Service’s foreign intelligence collection mandate. The literal meaning of the words “within Canada” is clear and unambiguous—the assistance must occur within the geographic boundaries of Canada. No persuasive interpretative argument was advanced to support the assertion that the surrounding words require that “within Canada” be interpreted as “from within Canada”. The literal interpretation of the words “within Canada” is not displaced when considered within the context of the surrounding words at section 16 or other provisions of the Act. It is clear that Parliament has given significant consideration to the geographic scope of the Service’s various mandates. There is a meaningful difference between the “within or outside Canada” mandates found in sections 12, 12.1 and 15, and the “within Canada” mandate found in section 16. Nothing arising from a contextual consideration of the words “within Canada” led to the conclusion that Parliament intended a broader meaning of the words than their plain meaning will sustain—within the geographic boundaries of Canada. Parliament was sensitive to the importance of protecting Canada’s diplomatic relations and its international reputation as doing so was essential to ensuring Canada continues to receive sensitive security information from foreign governments. Section 16 and its geographic limitation represent Parliament’s balancing of these competing interests. The

Selon cette interprétation, le procureur général a-t-il fait valoir, la méthode de collecte proposée respecte absolument la restriction géographique prévue à l’article 16 : la collecte se déroule depuis le Canada.

Il s’agissait de savoir si un juge saisi d’une demande de mandats faite au titre de l’article 16 de la Loi sur le SCRS peut, en vertu de l’article 21 de cette même loi, autoriser des personnes qui se trouvent dans les limites du Canada d’utiliser la méthode de collecte proposée pour obtenir des informations peu importe que les informations soient au Canada ou à l’étranger.

Jugement : la demande doit être rejetée.

L’assistance, « dans les limites du Canada, à la collecte d’informations ou de renseignements » ne peut être interprétée de manière à signifier qu’il suffit que l’assistance soit prêtée « depuis » le Canada. Dans l’affaire *Les limites du Canada, CF*, la Cour a conclu à juste titre que l’interprétation correcte de l’expression « dans les limites du Canada » est « seulement au Canada ». Pour en arriver à une conclusion opposée dans la présente affaire, il aurait fallu constater que 1) la collecte d’informations en utilisant la méthode proposée peu importe qu’elles soient au Canada ou à l’étranger, respecte la restriction « dans les limites du Canada » prévue à l’article 16 de la Loi sur le SCRS; et 2) l’article 21 de la Loi sur le SCRS donne à la Cour compétence pour autoriser le Service à mener des activités qui enfreignent des lois étrangères ou internationales. Le législateur a donné au Service une autorisation limitée et contrôlée de mener des activités envahissantes pour s’acquitter de ses fonctions. L’article 16 reflète ces limites. Il définit la portée des fonctions de collecte de renseignements étrangers du Service. Le sens littéral de l’expression « dans les limites du Canada » est clair et sans équivoque : l’assistance doit être prêtée à l’intérieur des frontières du Canada. Aucun argument convaincant sur le plan de l’interprétation n’a été avancé en appui à l’affirmation selon laquelle, en raison du libellé dans lequel elle s’inscrit, l’expression « dans les limites du Canada » ne peut que signifier « depuis le Canada ». L’interprétation littérale de l’expression « dans les limites du Canada » n’est pas déplacée lorsqu’elle est considérée en contexte à l’article 16 ou en fonction d’autres dispositions de la Loi sur le SCRS. Le législateur a manifestement accordé une grande attention à la portée géographique des différentes fonctions du Service. Il y a une différence marquée entre la portée des différentes fonctions du Service, d’une part « même à l’extérieur du Canada » aux articles 12, 12.1 et 15 et, d’autre part, « dans les limites du Canada » à l’article 16. Aucun élément de l’examen contextuel de l’expression « dans les limites du Canada » n’a mené à conclure que le législateur souhaitait y donner une signification plus large que son sens ordinaire, à savoir « à l’intérieur des limites géographiques du Canada ». Le législateur a pris en considération l’importance de protéger les relations

suggestion that section 16 should be interpreted to authorize the proposed collection method was not persuasive. However, “only in Canada” does not require that every step, action or element of the proposed collection activity occur within Canada. Section 16, properly interpreted, prohibits collection activities that involve extraterritorial actions that run contrary to Parliament’s intent or attracts the risks that Parliament sought to mitigate. This must be determined on a case-by-case basis. At a minimum, a proposed collection activity involving legally significant extraterritorial activity or proposed extraterritorial activity that will attract the very risks Parliament has sought to mitigate will not be consistent with section 16. The conclusion that section 16 does not prohibit all collection activities that involve some extraterritorial action is not inconsistent with the decision in *Within Canada FC*’s conclusion that “within Canada” means “only in Canada”. Whether a real and substantial connection exists between Canada and the collection or the information sought involves the consideration of the “within Canada” connection, but only as one of a number of factors. Parliament’s intent, international practice and the principle of international comity must also be considered. The proposed collection method could not be characterized as according with the principle of international comity and being consistent with objectives of order and fairness. New technological capabilities must be considered in the interpretation of legislation. Doing so, however, does not allow a court to vitiate the clear intent of Parliament where that new technology results in the very activity Parliament sought to limit and, in turn, attracts the very risks and consequences Parliament sought to avoid.

In conclusion, section 16 limits assistance to that which occurs within Canada. The phrase “within Canada” cannot be broader than what those words suggest: assistance within the geographic limits of Canada. Assistance occurs within Canada where all “significant assistance or collection activity occurs only” within Canada. What is significant assistance or collection activity is to be assessed on a case-by-case basis. In this instance, legally relevant and consequential activity would have occurred outside Canada if the proposed collection method had been pursued. Section 21 of the Act does not provide the Federal Court with the authority to approve Service activity outside Canada that would breach foreign domestic and/or international law and/or the international law

diplomatiques et la réputation internationale du pays, éléments essentiels pour que des gouvernements étrangers continuent de communiquer au Canada des informations de sécurité sensibles. L’article 16 et sa restriction géographique reflètent le souci du législateur d’en arriver à un équilibre entre les intérêts concurrents. N’est pas persuasive la proposition selon laquelle il faudrait interpréter l’article 16 de manière à autoriser la méthode de collecte proposée. Toutefois, cette interprétation n’exige pas que toute étape, toute action ou tout élément de l’activité de collecte proposée se déroule « seulement au Canada ». L’article 16, interprété adéquatement, interdit les activités de collecte qui impliquent des mesures extraterritoriales qui vont à l’encontre de l’intention du législateur ou qui comportent les risques que le législateur souhaitait atténuer. Cela doit être déterminé au cas par cas. Au minimum, ne sera pas conforme à l’article 16 une activité de collecte proposée qui implique des mesures extraterritoriales qui revêtent une importance sur le plan juridique, ou une mesure extraterritoriale proposée qui comporte les risques mêmes que le législateur souhaitait atténuer. La conclusion selon laquelle l’article 16 n’interdit pas toutes les activités de collecte qui impliquent une action extraterritoriale n’est pas incompatible avec la conclusion tirée dans l’affaire *Les limites du Canada, CF*, selon laquelle « dans les limites du Canada » signifie « seulement au Canada ». Pour déterminer s’il existe un lien réel et important entre le Canada et la collecte ou les informations recherchées, il est nécessaire d’étudier le lien avec « dans les limites du Canada »; il ne s’agit toutefois que d’un facteur parmi d’autres. Il y a aussi lieu de tenir compte de l’intention du législateur, des pratiques internationales et du principe de la courtoisie internationale. Il ne saurait être question d’affirmer que la méthode de collecte proposée cadre avec le principe de la courtoisie internationale ou avec des objectifs d’ordre et d’équité. L’avancement de la technologie doit être pris en compte dans l’interprétation des lois. Toutefois, cela ne permet pas à un tribunal de vicier l’intention claire du législateur lorsque cette nouvelle technologie mène à l’exercice de l’activité même que ce dernier cherchait à limiter et, donc, est à l’origine des risques et des conséquences qu’il cherchait à éviter.

En conclusion, l’article 16 limite l’assistance à celle qui est prêtée dans les limites du Canada. Rien ne permet d’élargir la signification de ce qui est suggéré par l’expression « dans les limites du Canada », l’assistance dans les limites géographiques du Canada. L’assistance est prêtée dans les limites du Canada lorsque toute « activité importante ayant trait à l’assistance ou à la collecte est menée uniquement » dans les limites du Canada. La définition d’« activité d’assistance ou de collecte importante » dépend des circonstances de chaque cas. En l’espèce, en cas de recours à la méthode de collecte proposée, il y aurait eu des activités pertinentes portant à conséquence sur le plan juridique à l’extérieur du Canada. L’article 21 de la Loi sur le SCRS ne confère pas à la Cour fédérale le pouvoir

principle of non-intervention where warrants are sought pursuant to section 16. To conclude otherwise is to usurp the role of Parliament.

d'approuver des activités du Service à l'extérieur du Canada visé par des demandes de mandats présentées en vertu de l'article 16 qui contreviendraient aux lois étrangères ou internationales, ou au principe de non-ingérence reconnu en droit international. En arriver à une autre conclusion reviendrait à usurper le rôle du législateur.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Bill C-44, *An Act to amend the Canadian Security Intelligence Service Act and other Acts*, 41st Parl., 2nd Sess., 2015¹.
Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C., 1985, c. C-23, ss. 12, 12.1, 15, 16, 21, 21.1.

CASES CITED

APPLIED:

X (Re), 2018 FC 738, [2019] 1 F.C.R. 567, *affd Sections 16 and 21 of the Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C. 1985, c. C-23 (*Re*), 2018 FCA 207.

REFERRED TO:

X (Re), 2014 FCA 249, [2015] 1 F.C.R. 684; *X (Re)*, 2016 FC 1105, [2017] 2 F.C.R. 396; *Alyafi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 952, 465 F.T.R. 114; *Baron v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 341, 324 F.T.R. 133.

AUTHORS CITED

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011.
 Department of Justice. *Review of CSIS Warrant Practice*, Murray D. Segal, December 2016.
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.

APPLICATION by the Canadian Security Intelligence Service seeking warrants pursuant to sections 16 and 21 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* to collect information on foreign persons performing their work in Canada. Application dismissed.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 12, 12.1, 15, 16, 21, 21.1.
 Projet de loi C-44, *Loi modifiant la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et d'autres lois*, 41^e lég., 2^e sess., 2015¹.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

X (Re), 2018 CF 738, [2019] 1 R.C.F. 567 *conf. par Articles 16 et 21 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23 (*Re*), 2018 CAF 207.

DÉCISIONS CITÉES :

X (Re), 2014 CAF 249, [2015] 1 R.C.F. 684; *X (Re)*, 2016 CF 1105, [2017] 2 R.C.F. 396; *Alyafi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 952; *Baron c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 341.

DOCTRINE CITÉE

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4^e éd. Toronto : Carswell, 2011.
 Ministère de la Justice. *Examen du processus de demande de mandats au SCRS*, Murray D. Segal, décembre 2016.
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis, 2014.

DEMANDE de mandats présentée par le Service canadien du renseignement de sécurité en vertu des articles 16 et 21 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* afin de collecter des informations de personnes étrangères qui travaillent au Canada. Demande rejetée.

¹ Assented to April 23, 2015: *Protection of Canada from Terrorists Act*, S.C. 2015, c. 9.

¹ Sanctionnée le 23 avril 2015 : *Loi sur la protection du Canada contre les terroristes*, L.C. 2015, ch. 9.

APPEARANCES

[***], [***] and [***] for Attorney General of Canada.

Gordon Cameron and Shantona Chaudhury as amici curiae.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

Gordon Cameron and Shantona Chaudhury as amici curiae.

The following are the public reasons for judgment and judgment rendered in English by

GLEESON J.:

TABLE OF CONTENTS

I. Introduction.....	1
II. Background.....	7
III. Issue.....	19
IV. Prior judicial treatment of section 16 of the CSIS Act.....	20
A. The decision in <i>Within Canada FC</i>	21
B. The decision in <i>Within Canada FCA</i>	35
V. Analysis.....	37
A. The Evidence.....	40
(1) Agreed facts.....	42
(2) The Service affiants.....	43
(a) The Internet and [***].....	45
(b) The [***proposed collection method***].....	51
(3) [***Evidence relating to the particulars of the information sought***].....	62
(a) The significance of the [***] evidence.....	67
(4) Findings of fact.....	75
B. The impact of <i>Within Canada FC</i> ...	76
C. Interpreting section 16.....	82

ONT COMPARU :

[***], [***] et [***] pour le procureur général du Canada.

Gordon Cameron et Shantona Chaudhury en qualité d'*amici curiae*.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour le demandeur.

Gordon Cameron et Shantona Chaudhury en qualité d'*amici curiae*.

Voici les motifs publics du jugement et le jugement rendus en français par

LE JUGE GLEESON :

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction.....	1
II. Contexte.....	7
III. Question.....	19
IV. Examens de l'article 16 de la Loi sur le SCRS par les tribunaux.....	20
A. Décision <i>Les limites du Canada, CF</i>	21
B. Décision <i>Les limites du Canada, CAF</i>	35
V. Analyse.....	37
A. La preuve.....	40
1) Faits convenus.....	42
2) Déposants du Service.....	43
a) Internet et [***].....	45
b) [***La méthode de collecte proposé***].....	51
3) [***Preuve relative aux particularités de l'information recherchée***].....	62
a) Importance des éléments de preuve sur [***].....	67
4) Conclusions de fait.....	75
B. Incidence de la décision <i>Les limites du Canada, CF</i>	76
C. Interprétation de l'article 16.....	82

(1) The relationship between sections 16 and 21 must be considered.....	82	1) Considération de la relation entre les articles 16 et 21	82
(2) The meaning of “within Canada”.....	95	2) Sens de l’expression « dans les limites du Canada ».....	95
(3) Concluding remarks	110	3) Observations finales.....	110
D. The [***]jurisprudence relating to information accessible through the Internet***].....	115	D. [***La jurisprudence relative à l’accessibilité de l’information par l’entremise de l’Internet***].....	115
(1) [***].....	116	1) [***].....	116
(2) [***].....	121	2) [***].....	121
(3) The [***] jurisprudence does not assist.....	126	3) La jurisprudence relative au principe [***] n’offre pas d’appui	126
VI. Conclusion	131	VI. Conclusion	131

Explanatory Note

This public version of the Court’s judgment and reasons has been redacted to prevent the public disclosure of information that would be injurious to national security and the conduct of international relations or national defence of Canada. The redactions can make it difficult for the reader to appreciate the legal issues raised in this matter. Where appropriate, redacted text has been summarized to assist the reader. This Explanatory Note also seeks to assist the reader by providing an overview of the legal issues at play. This Explanatory Note does not form a part of the Court’s judgment and reasons.

These reasons consider applications by the Canadian Security Intelligence Service (the Service) for warrants pursuant to sections 16 and 21 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* (CSIS Act). The warrants were sought to enable the Service to provide assistance to a Minister pursuant to section 16 of the CSIS Act. The investigative powers sought in the warrants included the authority to initiate, from a location inside Canada, the collection of information outside Canada (the “investigative powers”).

The Court considered the meaning of the requirement, in section 16 of the CSIS Act, that the Service’s assistance to the Minister be provided “within Canada” and concluded that the use of the investigative powers, in the manner proposed in the applications, did not meet that requirement.

The Court concurred in the analysis of the same issue by Justice Noël in *X (Re)*, 2018 FC 738, [2019] 1 F.C.R. 567 (*X (Re)*).

Note explicative

La version publique du jugement et des motifs de la Cour comporte des passages caviardés pour protéger des informations dont la divulgation porterait préjudice à la sécurité nationale et aux relations internationales ou à la défense nationale du Canada. Il se peut que cette mesure rende difficiles à décoder les questions juridiques soulevées en l’espèce. Pour faciliter la lecture là où cela s’impose, ces passages ont été résumés. La présente note, qui offre un aperçu de ces questions juridiques en guise d’aide à la lecture, ne fait pas partie du jugement ni des motifs de la Cour.

Les motifs portent sur des demandes de mandats faites par le Service canadien du renseignement de sécurité (Service) en vertu des articles 16 et 21 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (Loi sur le SCRS) en vue de pouvoir prêter son assistance à un ministre, comme le prévoit l’article 16 de la Loi sur le SCRS. Les mandats demandés autorisaient notamment le Service à amorcer, depuis un lieu situé au Canada, la collecte d’informations à l’étranger (pouvoirs d’enquête).

La Cour s’est penchée sur la signification de l’exigence, prévue à l’article 16 de la Loi sur le SCRS, voulant que le Service prête son assistance au ministre « dans les limites du Canada ». Elle a conclu que l’exécution des pouvoirs d’enquête de la manière proposée dans les demandes ne respectait pas l’exigence en question.

En ce sens, la Cour a abondé dans le sens de l’analyse effectuée sur cette même question par le juge Noël dans la décision *X (Re)*, 2018 FC 738, [2019] 1 R.C.F. 567 (*X (Re)*).

Also, the Court heard evidence on factual points that were not put in issue before Justice Noël, on the basis of which the Court made a factual finding that the investigative powers would allow for the collection of information in specific and knowable countries (other than Canada). This finding supported the legal conclusion that the use of the investigative powers would not involve assistance to the Minister “within Canada”. This evidence also supported the conclusion that the use of the investigative powers would be a violation of foreign domestic and/or international law and/or the international law principle of non-intervention.

The Court agreed with the conclusion in *X (Re)*: one of the reasons that Parliament imposed, and has maintained, the “within Canada” requirement in section 16 is that Canada’s collection of foreign intelligence in foreign countries could harm Canada’s international relations. The Court found that the evidence in the underlying case — including the fact that the use of the investigative powers would take place in, and violate the domestic laws and/or international law and/or the international law principle of non-intervention in respect of specific foreign countries — made it even more evident that the use of the investigative powers had the potential to cause the harm that Parliament intended to avoid with the “within Canada” requirement.

This finding formed part of the basis upon which the Court found that a body of Canadian jurisprudence dealing with information in foreign jurisdictions was distinguishable, because that jurisprudence did not involve the collection of information in violation of foreign law, international practice or the comity of nations.

I. Introduction

[1] Section 16 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23 (CSIS Act) authorizes the Canadian Security Intelligence Service (CSIS or the Service) to assist the Minister of National Defence or the Minister of Foreign Affairs in the collection of information relating to foreign states and persons “within Canada”. Section 21 provides that the Service may seek a warrant from this Court to allow it to perform its duties under section 16.

[2] In *X (Re)*, 2018 FC 738, [2019] 1 F.C.R. 567 (*Within Canada FC*), Justice Simon Noël considered whether the words “within Canada” prevent the Service from

La Cour a aussi entendu des éléments de preuve sur des questions de fait qui n’avaient pas été soulevées devant le juge Noël. Ces éléments de preuve ont permis à la Cour de conclure sur le plan factuel que les pouvoirs d’enquête permettraient la collecte d’informations dans un ou des pays pouvant être identifiés (autre que le Canada). Cette conclusion factuelle est venue appuyer la conclusion juridique selon laquelle cet exercice ne constituerait pas une prestation d’assistance au ministre « dans les limites du Canada », et celle voulant qu’un tel exercice enfreindrait des lois étrangères ou internationales, ou le principe de non-ingérence reconnu en droit international.

La Cour était d’accord avec la conclusion exprimée dans *X (Re)* : le législateur a inscrit — puis maintenu — l’exigence « dans les limites du Canada » à l’article 16 parce que, notamment, la collecte de renseignements étrangers par le Canada à l’étranger pourrait être préjudiciable à ses relations internationales. Selon la Cour, la preuve en l’espèce (dont le fait que les pouvoirs d’enquête seraient exercés dans un ou des pays étrangers, ce qui enfreindrait des lois étrangères ou internationales, ou le principe de non-ingérence reconnu en droit international) a fait ressortir davantage que l’exercice des pouvoirs d’enquête était susceptible de causer le préjudice que le législateur avait cherché à éviter au moyen de l’exigence « dans les limites du Canada ».

Se fondant notamment sur cela, la Cour a conclu au caractère distinct d’un ensemble de décisions canadiennes traitant d’informations à l’étranger, parce qu’elles ne concernaient pas les activités de collecte allant à l’encontre de lois étrangères, de pratiques internationales ou de la courtoisie internationale.

I. Introduction

[1] L’article 16 de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23 (Loi sur le SCRS) autorise le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS ou Service) à prêter son assistance au ministre de la Défense nationale ou au ministre des Affaires étrangères, « dans les limites du Canada », à la collecte d’informations sur des étrangers ou des États étrangers. L’article 21 prévoit que, pour l’application de l’article 16, le Service peut présenter une demande de mandat à la Cour.

[2] Dans la décision *X (Re)*, 2018 CF 738, [2019] 1 R.C.F. 567 (*Les limites du Canada, CF*) le juge Simon Noël s’est demandé si l’expression « dans les limites du

obtaining a section 21 warrant for investigative activities undertaken pursuant to section 16 where those activities are not carried out entirely within Canada. More specifically the issue before him was whether this Court could authorize [***a collection***]—effected from within Canada—[***for information***] outside Canada.

[3] Justice Noël held that the proposed [***collection***] was contrary to the “within Canada” limitation imposed by Parliament.

[4] The refusal decision was appealed, where it was found that the evidentiary record was inadequate to allow the Federal Court of Appeal to fully consider and address the questions raised. The appeal was dismissed (*Sections 16 and 21 of the Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C. 1985, c. C-23 (Re)*, 2018 FCA 207 (*Within Canada FCA*)).

[5] In this application the Service has returned to the Court seeking authority to [***collect the information***] of [***foreign persons***] performing their work in Canada. The Service relies upon an evidentiary record that responds to a series of questions that the [Federal] Court of Appeal identified as bearing directly upon the issues that arise.

[6] I have carefully considered the evidence, including evidence relating to how, and where, the [***collection will occur***]. I too conclude that in the circumstances disclosed, in the manner proposed, this Court lacks the jurisdiction to authorize the collection [***of the information sought***]. My reasons follow.

II. Background

[7] In July 2018, the Minister [***] (Minister) wrote the Minister of Public Safety seeking the assistance of the Service in collecting intelligence relating to the capabilities, intentions and activities of [***a foreign state, group of states, corporation or person***] as required by paragraph 16(3)(b) of the CSIS Act. This assistance has

Canada » empêchait le Service d’obtenir un mandat en vertu de l’article 21 pour mener, au titre de l’article 16, des activités d’enquête qui ne se déroulent pas entièrement dans les limites du Canada. La question dont il était saisi en particulier portait sur la possibilité que la Cour puisse autoriser [***une collecte***] effectuée depuis le Canada, [***pour de l’information***] à l’extérieur du Canada.

[3] Le juge Noël a soutenu que [***la collecte***] proposée allait à l’encontre de la restriction « dans les limites du Canada » imposée par le législateur.

[4] La décision défavorable a été portée en appel. La Cour d’appel fédérale a alors constaté que le dossier de la preuve n’était pas assez étoffé pour lui permettre d’étudier les questions soulevées et de se prononcer. L’appel a donc été rejeté (arrêt *Articles 16 et 21 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. (1985), ch. C-23 (Re)*, 2018 CAF 207 (*Les limites du Canada, CAF*)).

[5] En l’espèce, le Service s’est présenté devant la Cour pour demander l’autorisation [***de collecter des informations***] de [***personnes étrangères***] qui travaillent au Canada. Le Service s’appuie sur un dossier de la preuve qui donne réponse à une série de questions qui, selon la Cour d’appel fédérale, ont une incidence directe sur l’espèce.

[6] J’ai étudié attentivement la preuve, dont les éléments portant sur le mode et le lieu [***de la collecte***]. Je conclus également que, dans les circonstances exposées et au moyen de la technique proposée, la Cour n’a pas compétence pour autoriser la collecte [***des informations recherchées***]. J’expose mes motifs plus loin.

II. Contexte

[7] En juillet 2018, la ministre [***] (ministre) a demandé par écrit au ministre de la Sécurité publique que le Service lui prête son assistance à la collecte de renseignements sur les moyens, les intentions et les activités [***d’un état étranger, d’un groupe d’états, d’une personne morale, ou d’une personne***] conformément

been sought and provided, with limited exceptions, on an annual basis since [***]. In August 2018, the Minister of Public Safety provided the requested consent.

[8] The Service subsequently brought this application seeking warrants pursuant to sections 16 and 21 of the CSIS Act. In doing so, the applicant affirmed that non-warranted techniques would not provide the Service with all required information and expressed the belief that warranted powers were required. The Court had previously granted warrants to enable the Service to collect information relating to the capabilities, intentions or activities of [*** the foreign state, group of states, corporation or person***].

[9] The warranted powers sought included [***] warrant. The [***] warrant authorizes [***] identified in the warrant. This authority is not new, and the Service has [***collected this type of electronic information***] in Canada using this warranted power. Although the Service remains able to intercept and obtain [***information***] of interest, [***some collection is no longer practical using prior methods***].

[10] The [***issue***] confronting the Service in this instance mirrors that which arose in *Within Canada FC* and was succinctly described by Justice Noël [at paragraphs 6–9]:

[***]

Information and intelligence collected, through past section 16 warrants, permitted the Service to provide the Minister with useful information on [***]. It also provided the Service with information concerning [***] of which [***] is deemed essential for the Service to be able to fulfill requests for assistance from the Minister.

[***]

[***]

à l’alinéa 16(3)b) de la Loi sur le SCRS. Cette assistance est demandée et accordée annuellement depuis [***] sous réserve de quelques exceptions. En août 2018, le ministre de la Sécurité publique a donné son consentement.

[8] Par la suite, le Service a présenté la demande de mandats connexe en vertu des articles 16 et 21 de la Loi sur le SCRS, dans laquelle le demandeur a affirmé que les techniques ne nécessitant pas de mandat ne permettraient pas au Service d’obtenir toutes les informations requises et a exprimé sa conviction quant à la nécessité des pouvoirs prévus dans les mandats. Par le passé, la Cour avait décerné au Service des mandats lui permettant de recueillir des informations sur les moyens, les intentions ou les activités [***d’un état étranger, d’un groupe d’états, d’une personne morale, ou d’une personne***].

[9] Les mandats demandés comprenaient un mandat [***] qui autorise [***] mentionné dans le mandat, [***]. Il ne s’agit pas d’un nouveau pouvoir, et le Service [***a collecté ce type d’information électronique***] au Canada. Bien que le Service soit toujours en mesure d’intercepter et d’obtenir [***des informations***] qui l’intéressent, [***il n’est plus pratique d’utiliser des méthodes antérieures pour certaine collecte***]. [***]

[10] [***L’enjeu***] auquel le Service est aux prises en l’espèce ressemble à celui qui a été soulevé dans *Les limites du Canada, CF*, que résume ci-dessous le juge Noël [aux paragraphes 6 à 9] :

[***]

Grâce aux informations et aux renseignements recueillis conformément aux mandats décernés par le passé en vertu de l’article 16, le Service pouvait fournir au ministre des informations utiles sur [***]. Le Service recevait également des informations au sujet de [***] pour lesquelles [***] était jugé essentiel afin que le Service soit en mesure de répondre aux demandes d’assistance du ministre.

[***]

[***]

[11] The Service believes, as was the case in *Within Canada FC*, that [***]. The result is [***]. To address this change [***and collect the information sought***] the Service has identified two [***methods of collection***].

[12] [***The first method is not preferred by the Service***].

[13] [***The second method is the one that the Service seeks authorization to employ and is described in greater detail later in these reasons***].

[14] The Attorney General acknowledges that [***the information may be***] outside of Canada's geographic borders but nonetheless takes the position that the [***proposed method of collection***] occurs "within Canada" as that term is used in section 16 of the CSIS Act. The Court may therefore authorize the [***use of the proposed method of collection***].

[15] The application for warrants was heard on September 12, 2018. I was satisfied that the facts set out in the supporting affidavit and disclosed in the course of the affiant's examination satisfied the requirements identified at subsection 21(3) of the CSIS Act, allowing for the issuance of the requested warrants. I remained seized of the matter for the purpose of determining the "within Canada" question [***for the proposed method of collection***].

[16] To assist the Court in addressing the issue raised, Mr. Gordon Cameron and Ms. Shantona Chaudhury were appointed as *amici curiae (amici)*.

[17] A similar issue arises in [***a contemporaneous application***]. *In the matter of* [***a foreign state, group of states, corporation or person***]. Warrants had previously been issued in [***the contemporaneous application***] and the Attorney General had brought a motion seeking to have the "within Canada" question addressed. To avoid multiple hearings on the same legal issue, the motion was abandoned and the records in *Within Canada FC* and [***], 2018 FCA 207 (*Within Canada FCA*), and [***the contemporaneous application***]

[11] Le Service estime qu'à l'instar de ce qui s'est produit dans *Les limites du Canada, CF*, [***]. Par conséquent, [***]. Pour parer à ce changement et [***collecter les informations recherchées***] le Service pourrait recourir à deux [***méthodes de collecte***].

[12] [***La première méthode n'est pas la préférence du Service***].

[13] [***La deuxième méthode est celle dont le Service cherche une autorisation à employer et est décrite en détail plus loin dans ces motifs***].

[14] Le procureur général du Canada (procureur général) reconnaît que [***les informations peuvent être***] hors des limites géographiques du Canada, mais soutient néanmoins que [***la méthode de collecte proposée***] est utilisée « dans les limites du Canada », aux termes de l'article 16 de la Loi sur le SCRS et que, partant, la Cour peut autoriser [***l'utilisation de cette méthode***].

[15] L'audition de la demande de mandats a eu lieu le 12 septembre 2018. J'ai été convaincu que les faits établis dans l'affidavit à l'appui et présentés par le déposant lors de son interrogatoire respectaient les exigences prévues au paragraphe 21(3) de la Loi sur le SCRS, ce qui m'a permis de décerner les mandats demandés. Je suis demeuré saisi du dossier afin de me prononcer sur la question relative à l'expression « dans les limites du Canada » lorsqu'il [***s'agit de la méthode de collecte proposée***].

[16] Pour aider la Cour à étudier la question soulevée, M. Gordon Cameron et M^{me} Shantona Chaudhury ont été nommés *amici curiae (amici)*.

[17] Une question similaire a été soulevée dans le dossier [***d'une demande simultanée***] qui concerne [***un état étranger, un groupe d'états, une personne morale ou une personne***] dans lequel des mandats avaient déjà été décernés. Le procureur général a présenté une requête visant à régler la question de l'expression « dans les limites du Canada ». Pour éviter la tenue de multiples audiences sur la même question juridique, la requête a été abandonnée; les dossiers *Les limites du Canada, CF*, [***], 2018 FCA 207 (*Les limites du*

were filed, and form part of the record in this proceeding. The Attorney General and the *amici* were notified by way of direction that any material they intended to rely upon from the other records filed was to be specifically drawn to my attention before or during the hearing of oral submissions.

[18] The evidence specific to this matter has addressed [***] in [***the contemporaneous application***] but has otherwise primarily focussed on [the foreign state, group of states, corporation or person at issue***].

III. Issue

[19] The issue before the Court is as follows:

May a judge acting under section 21 of the CSIS Act, on an application for warrants in relation to section 16 of the CSIS Act, authorize persons who are located within Canada to [***use the proposed method of collection to***] obtain [***] information without regard to whether [***the information is***] inside or outside Canada?

IV. Prior judicial treatment of section 16 of the CSIS Act

[20] Prior to addressing the arguments advanced, it will be helpful to summarize the reasons of Justice Noël and the Federal Court of Appeal in *Within Canada FC* and *Within Canada FCA*.

A. *The decision in Within Canada FC*

[21] Justice Noël defines the issue in *Within Canada FC* as whether the proposed [***method of collection***] contradicts the express geographic limitation imposed by section 16 of the CSIS Act. In answering this question, he undertakes a detailed and comprehensive analysis of the meaning of the phrase “within Canada”. He applies the modern or contextual approach to statutory interpretation, noting that the ordinary meaning approach, by itself, is not sufficient when interpreting legislation. Instead, context is paramount. A statutory provision is

Canada, CAF) et [***la demande simultanée***] ont été déposés et font maintenant partie du dossier en l’espèce. J’ai donné au procureur général et aux *amici* la directive de porter spécifiquement à mon attention, avant ou pendant l’audition d’observations orales, tout document tiré des autres dossiers déposés sur lequel ils entendaient se fonder.

[18] La preuve en l’espèce aborde [***] dans [***la demande simultanée***] mais porte surtout sur [***l’état étranger, le groupe d’états, la personne morale ou la personne en cause***].

III. Question

[19] La question dont est saisie la Cour en l’espèce est la suivante :

Un juge saisi d’une demande de mandats faite au titre de l’article 16 de la Loi sur le SCRS peut-il, en vertu de l’article 21 de cette même loi, autoriser des personnes qui se trouvent dans les limites du Canada [***d’utiliser la méthode de collecte proposée pour***] obtenir des informations [***] peu importe [***que les informations soient***] au Canada ou à l’étranger?

IV. Examens de l’article 16 de la Loi sur le SCRS par les tribunaux

[20] Avant d’aborder les arguments présentés, il est utile de résumer les motifs du juge Noël et de la Cour d’appel fédérale dans *Les limites du Canada, CF* et dans *Les limites du Canada, CAF*, respectivement.

A. *Décision Les limites du Canada, CF*

[21] Dans *Les limites du Canada, CF*, le juge Noël circonscrit ainsi la question : [***la méthode de collecte***] proposée [***] contrevient-elle à la restriction géographique imposée expressément à l’article 16 de la Loi sur le SCRS? Pour répondre, il analyse en profondeur la signification de l’expression « dans les limites du Canada ». Appliquant l’approche moderne ou contextuelle aux fins de l’interprétation de la disposition législative, il souligne que l’approche fondée sur le sens ordinaire ne suffit pas à interpréter un texte de loi : le contexte est essentiel.

to be interpreted according to a textual, contextual and purposive analysis that seeks a meaning that is harmonious with the Act as a whole (*Within Canada FC*, at paragraphs 19, 20 and 21 citing Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. (Markham: LexisNexis, 2014); *X (Re)*, 2014 FCA 249, [2015] 1 F.C.R. 684, and Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. (Toronto: Carswell, 2011)). He also notes that legislation that infringes upon civil liberties, the CSIS Act being such legislation, is to be interpreted cautiously. Investigative powers are to be scrutinized by the courts to ensure judges do not inadvertently authorize the overstepping of the mandate and powers meticulously prescribed by Parliament. The infringement on fundamental liberties is to be minimized and the rule of law respected (*Within Canada FC*, at paragraphs 22–29, citing *X (Re)*, 2016 FC 1105, [2017] 2 F.C.R. 396 (*Associated Data*)). He concludes that the circumscribed and strict mandate of the Service is applicable to not only the Service’s security intelligence functions, but extends to what he describes as the Service’s secondary functions, including foreign intelligence collection in an assistance role under section 16 of the CSIS Act (*Within Canada FC*, at paragraphs 25–29).

[22] In interpreting section 16, Justice Noël engages in the required three part analysis of the words “within Canada”—“*dans les limites du Canada*” in French.

[23] In considering the textual meaning of “within Canada”, Justice Noël concludes that “within”, used in English and “*dans les limites*” used in French clearly and unambiguously reference Canada’s physical and geographical boundaries. The Service’s foreign intelligence collection function is limited to Canada and subject to additional strictly prescribed statutory limitations or parameters (*Within Canada FC*, at paragraph 46). Despite the unambiguous meaning of the phrase, he notes that this textual interpretation is only available if it does not conflict with the broader scheme and objects of the CSIS Act.

L’interprétation d’une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s’harmonise avec la loi dans son ensemble (*Les limites du Canada, CF*, aux paragraphes 19 à 21, citant Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd. Markham : Lexis Nexis, 2014; *X(Re)*, 2014 CAF 249, [2015] 1 R.C.F. 684; Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4^e éd. Toronto : Carswell, 2011). Il souligne en outre que toute loi qui empiète sur les libertés civiles — notamment la Loi sur le SCRS — doit être interprétée avec circonspection. Les tribunaux doivent examiner avec attention les pouvoirs d’enquête afin qu’un juge n’autorise pas, par inadvertance, que soient outrepassés les fonctions et les pouvoirs méticuleusement prescrits par le législateur. Il y a lieu de minimiser toute atteinte aux libertés civiles et de veiller au respect de la primauté du droit (*Les limites du Canada, CF*, aux paragraphes 22 à 29, citant la décision *X (Re)*, 2016 CF 1105, [2017] 2 R.C.F. 396 (*Données connexes*)). Il conclut que le caractère défini et strict des fonctions du Service s’applique non seulement à celles qui touchent au renseignement de sécurité, mais aussi à ce qu’il décrit comme ses « fonctions secondaires », dont la collecte de renseignements étrangers dans un contexte d’assistance, au titre de l’article 16 de la Loi sur le SCRS (*Les limites du Canada, CF*, aux paragraphes 25 à 29).

[22] Dans son interprétation de l’article 16, le juge Noël effectue l’analyse nécessaire en trois parties de l’expression « dans les limites du Canada » (*within Canada*, en anglais).

[23] En ce qui a trait au sens textuel de l’expression « dans les limites du Canada », le juge Noël conclut que le segment « dans les limites », à l’instar du mot *within* en anglais, est une allusion claire et sans équivoque aux frontières physiques et géographiques du pays. La collecte de renseignements étrangers par le Service se limite au Canada et est assujettie à d’autres limites et paramètres strictement prescrits par la loi (*Les limites du Canada, CF*, au paragraphe 46). Bien que le sens de l’expression soit sans équivoque, le juge Noël souligne tout de même que cette interprétation textuelle n’est valable que si elle n’entre pas en conflit avec l’esprit et l’objet généraux de la Loi sur le SCRS.

[24] In addressing the words within their broader context, Justice Noël analyzes both the scheme of the CSIS Act, including recent legislative amendments, and the legislative history of the Act.

[25] In considering the scheme of the Act, he notes that Parliament limited the geographic scope of the Service's foreign intelligence collection mandate, something it did not expressly do in setting out the Service's primary domestic security intelligence mandate at section 12. He also notes that in 2015, Parliament amended the CSIS Act to, among other things, clearly indicate the Service was authorized to conduct activities abroad in fulfilling its section 12 mandate to investigate threats to the security of Canada (Bill C-44, *An Act to amend the Canadian Security Intelligence Service Act and other Acts*, 2nd Sess., 41st Parl., 2015 (assented to 23 April 2015), S.C. 2015, c. 9² (Bill C-44)). Justice Noël notes that no similar change was made to section 16 at that time—the “within Canada” limitation was maintained. He concludes that there is a clear intent on the part of Parliament to limit section 16 activities to that which occurs within Canada's borders (*Within Canada FC*, at paragraphs 60–63). In reaching this conclusion he points to (1) the express geographic limitation at section 16; (2) that section 12 contained no such express geographic limitation; (3) in the absence of an express limitation, Parliament nonetheless recently clarified that the section 12 mandate is not geographically limited; and (4) the limitation has been maintained in respect of the section 16 mandate.

[26] In addressing the Act's legislative history Justice Noël highlights the distinction between the security intelligence and foreign intelligence mandates. He identifies the policy reviews that have addressed Canada's foreign intelligence collection requirements over the last almost 40 years, noting numerous proposals to remove the “within Canada” limitation from section 16 of the CSIS Act. He concludes Parliament has consistently

[24] Considérant l'expression dans son contexte élargi, le juge Noël analyse tant le régime de la Loi sur le SCRS, y compris les modifications récemment apportées, que l'historique de cette loi.

[25] Quant au régime de la loi, il souligne que le législateur a restreint, sur le plan géographique, la portée des fonctions de collecte de renseignements étrangers du Service; il n'a pas pris expressément une telle mesure au moment de définir, à l'article 12, la fonction principale du Service, à savoir le renseignement de sécurité au Canada. Il fait aussi remarquer qu'en 2015, le législateur a modifié la Loi sur le SCRS, notamment pour préciser clairement que le Service est autorisé à mener des activités à l'étranger pour s'acquitter de ses fonctions visées à l'article 12, à savoir enquêter sur des menaces pour la sécurité du Canada (Projet de loi C-44, *Loi modifiant la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et d'autres lois*, 2^e sess., 41^e lég. 2015 (sanctionné le 23 avril 2015), L.C. 2015, ch. 9² (projet de loi C-44)). Le juge Noël fait remarquer qu'aucune modification de même nature n'a alors été apportée à l'article 16 : la restriction « dans les limites du Canada » est demeurée en place. Il conclut que le législateur avait clairement l'intention de restreindre les activités menées au titre de l'article 16 à celles qui se déroulent dans les frontières du Canada (*Les limites du Canada, CF*, aux paragraphes 60 à 63). Pour en arriver à cette conclusion, il souligne 1) que l'article 16 prévoit expressément une restriction géographique, 2) que l'article 12 n'en prévoit pas, 3) que, malgré l'absence d'une restriction expresse, le législateur a tout de même précisé récemment qu'aucune restriction géographique ne s'applique aux fonctions conférées au Service en vertu de l'article 12, et 4) que la restriction prévue à l'article 16 a été conservée.

[26] En ce qui a trait à l'historique législatif de la Loi sur le SCRS, le juge Noël souligne la distinction qui existe entre les fonctions du Service en matière de renseignement de sécurité et de renseignement étranger. Il recense les examens de politiques qui ont porté sur la nature des besoins du Canada en matière de collecte de renseignements étrangers au cours des quelque 40 dernières années. Il constate qu'il a été suggéré à de

2 *Protection of Canada from Terrorists Act.*

2 *Loi sur la protection du Canada contre les terroristes.*

“reconfirmed its intention to restrict foreign collection to within Canada.... reflect[ing] the clear intention of Parliament to ensure that the collection of foreign information and intelligence occurs solely in Canada” (*Within Canada FC*, at paragraph 100).

[27] In considering section 16 in a manner that is consistent with Parliament’s purpose for having enacted the CSIS Act, Justice Noël acknowledges that Canada has a material interest in the [***electronic information***]. However, he concludes that interest cannot lead one to an interpretation of section 16 that allows [***the collection of information***] outside Canada [***by using the proposed collection method].

[28] Justice Noël accepts that interpreting section 16 to exclude the collection, by the Service, of information [***outside Canada***] highlights a gap as between the foreign intelligence collection mandates of the Service and the Communications Security Establishment. He finds this gap has always existed, but acknowledges developments in technology have exacerbated it. The collection gap he finds is an insufficient basis upon which to adopt a purposive interpretation of section 16 that is inconsistent with the plain meaning of the words and the intent of Parliament as revealed in the prior two prongs of the interpretative analysis.

[29] Similarly, he finds that the changing nature of [***] and the use of modern technology do not lead to a different interpretation of section 16. Citing extrinsic evidence, he finds Parliament clearly did not intend that section 16 be interpreted in a manner that permitted the conduct of foreign intelligence operations abroad. The legislative history demonstrates that the geographic limitation was intended to mitigate potential political, moral and diplomatic risks linked to foreign intelligence collection, activities that might be contrary to international and foreign domestic law. He finds section 16 represents Parliament’s middle ground between Canada’s interest in

nombreuses reprises que la restriction « dans les limites du Canada » de l’article 16 soit supprimée et conclut que le législateur a constamment « réitéré son intention de restreindre aux limites du Canada les activités de collecte de renseignements étrangers. [Cela] représente l’intention claire du Canada de garantir que la collecte d’information et de renseignement étrangers se produise uniquement au Canada » (*Les limites du Canada, CF*, au paragraphe 100).

[27] Considérant l’article 16 d’une manière qui concorde avec l’objectif qu’avait le législateur au moment d’adopter la Loi sur le SCRS, le juge Noël reconnaît que le Canada a un intérêt important à l’égard [***d’information électronique***] mais que cet intérêt ne saurait mener à une interprétation pour laquelle l’article 16 autoriserait [***la collecte d’information***] à l’extérieur du Canada [***utilisant la méthode de collecte proposée***].

[28] Le juge Noël convient qu’interpréter l’article 16 de manière à exclure la collecte, par le Service, d’informations [***à l’extérieur du Canada***] met en relief l’écart entre les fonctions du Service et du Centre de la sécurité des télécommunications en ce qui a trait à la collecte de renseignements étrangers. Reconnaisant que cet écart a toujours été, il reconnaît toutefois que l’évolution de la technologie est venue le creuser. Partant, il estime que l’écart en matière de collecte ne suffit pas à fonder une interprétation téléologique de l’article 16 qui ne concorde pas avec le sens ordinaire du libellé ni l’intention du législateur, comme l’ont révélé les deux premiers volets de l’analyse interprétative.

[29] De même, il conclut que l’évolution de la nature de la [***] et le recours à la technologie moderne ne mènent pas à une interprétation différente de l’article 16. Citant des éléments de preuve extrinsèques, il est d’avis que le législateur ne souhaitait manifestement pas que l’article 16 soit interprété de manière à autoriser la collecte de renseignements étrangers à l’extérieur du Canada. Le parcours législatif de la Loi sur le SCRS montre que la restriction géographique avait pour but d’atténuer les risques politiques, moraux et diplomatiques de la collecte de renseignements étrangers, une activité susceptible de contrevenir à des lois

obtaining high quality foreign intelligence at home and abroad, and Canada's interest in protecting its diplomatic relations and international reputation. Covert activities that could have the result of damaging Canada's diplomatic relations and international reputation run contrary to Parliament's intent to limit foreign intelligence collection to "within Canada".

[30] Justice Noël finds that the purposive interpretation advanced by the Attorney General that supports the presence of an extraterritorial dimension when providing assistance from "within Canada" could open the door to covert activities such as hacking and cyber espionage. Such activity would go well beyond the purpose Parliament had intended for section 16 and expose Canada to the very risks posed by foreign intelligence collection that Parliament sought to mitigate through section 16.

[31] Parliament's failure to pursue any amendment to the geographic limitation contained in section 16 when, in 2015, it amended the CSIS Act (Bill C-44) to clarify the Service's section 12 mandate undermines any suggestion Parliament was unaware of or unable to anticipate technological change when it originally enacted section 16. Justice Noël concludes that the Attorney General's purposive interpretation of section 16 might well reflect compelling reasons to amend the CSIS Act, but the arguments advanced do not allow the Court to ignore the clear words of the statute or to detract from the purpose for which the provision was enacted.

[32] Justice Noël also relies upon international law and the principles of statutory interpretation holding that domestic legislation is presumed (1) to conform with international law and (2) not to apply extraterritorially. He finds that these principles support his conclusions, there being no evidence to rebut these principles of statutory interpretation. He acknowledges and accepts the merits of jurisprudence recognizing the borderless nature

internationales et étrangères. À son avis, en l'article 16, le législateur a trouvé un juste milieu entre les intérêts du Canada eu égard, d'une part, à l'obtention de renseignements étrangers de grande qualité au pays et à l'étranger et, d'autre part, à la protection de ses relations diplomatiques et de sa réputation internationale. Des activités cachées qui viendraient nuire aux relations diplomatiques du Canada et entacher sa réputation internationale iraient à l'encontre de l'intention du législateur de limiter la collecte de renseignements étrangers « dans les limites du Canada ».

[30] Le juge Noël constate que l'interprétation téléologique avancée par la procureure générale, qui appuie l'existence d'un élément extraterritorial dans la prestation d'assistance amorcée « dans les limites du Canada », pourrait ouvrir la voie à des activités cachées telles que le piratage ou le cyberespionnage, activités qui outrepassent de beaucoup l'intention du législateur lorsqu'il a adopté l'article 16 et qui exposent le Canada aux risques liés à la collecte de renseignements étrangers que le législateur souhaitait atténuer grâce à l'article 16.

[31] Il va de soi qu'en 2015, en décidant de ne pas toucher à la restriction géographique prévue à l'article 16 lorsqu'il a modifié la Loi sur le SCRS (projet de loi C-44) pour préciser les fonctions conférées au Service en vertu de l'article 12, le législateur était parfaitement conscient de l'évolution de la technologie depuis l'adoption de cette disposition législative, et était en mesure de l'anticiper. Le juge Noël conclut que l'interprétation téléologique de l'article 16 proposée par la procureure générale pourrait constituer un argument convaincant pour justifier la modification de la Loi sur le SCRS, mais qu'elle ne permet pas à la Cour de faire fi du libellé précis de la loi ni de l'objectif pour lequel la disposition législative a été adoptée.

[32] Le juge Noël s'appuie également sur le droit international et sur les principes d'interprétation des lois selon lesquels une loi interne est réputée 1) conforme au droit international et 2) ne pas avoir d'application extraterritoriale. Il estime que ces principes appuient ses conclusions, car aucun élément de preuve ne permet de réfuter ces principes d'interprétation des lois. Il reconnaît et accepte le bien-fondé de la jurisprudence qui traite de

of the Internet, but rejects the notion that the principles expressed extend so far as to encompass [***] (*Within Canada FC*, at paragraph 145).

[33] Finally, Justice Noël addresses the argument that the [***collection***] is occurring “within Canada” because [***some aspects of the collection***] occur within Canada, what he refers to as the [***] argument. He rejects this on the basis that [***other aspects of the collection***] occur outside Canada in the territory of [***a foreign state***]. He distinguishes jurisprudence that relies on [***]. That presumption cannot be rebutted where Parliament has expressly limited the collection activity to “within Canada”.

[34] Justice Noël concludes by acknowledging the information at issue does, at law, have [***more than one point of geographic importance]. However, he concludes context may result in [***these points***] being of differing legal significance and this must inform the analysis. In the case of [***the proposed collection of electronic information***], the legally consequential action occurs [***outside Canada]. Although the [***process***] is initiated from Canada, the legally consequential actions, [***the collection of information***] occurs in a foreign jurisdiction. Justice Noël concludes that orchestrating [***the collection***] from Canada does not change the character of what is being done, a covert collection activity [***outside Canada***] that is inconsistent with section 16 of the CSIS Act.

B. *The decision in Within Canada FCA*

[35] The Attorney General appealed the judgment insofar as it refused the authority to [***collect information***] outside of Canada. The Attorney General took the position on appeal that the application had been mischaracterized, the CSIS Act misinterpreted and the jurisprudence relied upon by the Attorney General was improperly distinguished.

la nature exempte de frontières d’Internet, mais rejette la notion voulant que les principes exprimés englobent [***] (*Les limites du Canada, CF*, au paragraphe 145).

[33] Enfin, le juge Noël se penche sur l’argument selon lequel [***la collecte***] se déroule « dans les limites du Canada », parce [***que certains aspects de la collecte***] sont posés dans les limites du Canada. Il rejette cet argument, [***] car [***d’autres aspects de la collecte***] se déroulent à l’extérieur du Canada, sur le territoire [***d’un état étranger***]. Il fait ressortir la jurisprudence relative au [***]. La présomption ne saurait être réfutée si le législateur a expressément circonscrit l’activité de collecte aux « limites du Canada ».

[34] En conclusion, le juge Noël reconnaît qu’en droit, les informations en question ont [***plus qu’un point géographique important***]. Il constate toutefois qu’en fonction du contexte, [***ces points***] peuvent ne pas avoir la même importance sur le plan juridique, ce qui doit être pris en considération dans l’analyse. Les conséquences juridiques [***de la méthode de collecte d’information électronique proposée***] sont subies [***à l’extérieur du Canada***]. Bien que [***le processus***] soit lancée depuis le Canada, les actions ayant des conséquences juridiques — [***la collecte d’information***] — se déroulent à l’étranger. Le juge Noël conclut que le fait d’orchestrer [***la collecte***] depuis le Canada ne change pas, en substance, l’acte accompli, soit une activité de collecte cachée [***à l’extérieur du Canada***] ce qui est incompatible avec l’article 16 de la Loi sur le SCRS.

B. *Décision Les limites du Canada, CAF*

[35] La procureure générale a porté le jugement en appel, dans la mesure où il signifiait le refus d’autoriser [***la collecte d’information***] à l’extérieur du Canada. En appel, la procureure générale a soutenu que la demande avait été mal caractérisée, que la Loi sur le SCRS avait été mal interprétée, et que la jurisprudence sur laquelle elle s’était fondée avait été incorrectement distinguée.

[36] In dismissing the appeal, Justice Laskin notes a number of issues were raised that could potentially require consideration. However, he concludes the evidentiary record was insufficient to allow the issues to be properly addressed, despite a request from the designated judge for evidence that would clearly and explicitly describe what was happening (*Within Canada FCA*, at paragraphs 5 and 29). In dismissing the appeal, he notes that doing so does not foreclose the possibility a future application might advance sufficiently specific information to demonstrate the authority sought is consistent with section 16 of the CSIS Act. He identifies a series of 13 questions, all, or many of which, bear directly on the issues [at paragraphs 30–31]:

For example, the evidence leaves the following questions, among others, unanswered:

- the nature of [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]

These—or at a minimum many of these—matters bear directly on issues that we are asked to consider in this appeal.

[36] Dans son rejet de l’appel, le juge Laskin souligne qu’un ensemble de questions avaient été soulevées, qu’il pourrait y avoir lieu d’examiner. Toutefois, il conclut que le dossier de la preuve n’était pas assez étoffé pour permettre d’étudier adéquatement ces questions, et ce, même si le juge désigné avait demandé des éléments de preuve qui expliqueraient clairement et explicitement ce qui se passait (*Les limites du Canada, CAF*, aux paragraphes 5 et 29). Il ajoute que le rejet de l’appel n’empêche en rien qu’une future demande puisse comporter suffisamment d’informations précises pour montrer que les pouvoirs demandés sont conformes à l’article 16 de la Loi sur le SCRS. Il recense 13 questions dont une grande partie — voire la totalité — avait une incidence directe sur les enjeux dont était saisie la Cour [aux paragraphes 30–31]:

À titre d’exemple, la preuve laisse sans réponse les questions suivantes, entre autres.

- En quoi consiste la [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]
- [***]

Ces questions ou, au minimum, nombre d’entre elles, ont une incidence directe sur les enjeux dont est saisie la Cour en l’espèce.

V. Analysis

[37] The Attorney General submits that the record and the applicable jurisprudence require that the Court conclude the [***proposed collection method***] takes place “within Canada”. He submits that whether the issue is considered from the perspective of jurisdiction, statutory interpretation or as a question of fact, the Court must conclude [***the proposed collection method***] can be authorized.

[38] The *amici* submit that the [***proposed collection method***] cannot be properly characterized as occurring within Canada. However, even if it could, the *amici* argue [***the proposed collection method***] is contrary to foreign and international law. The *amici* submit that in the absence of an express legislative basis upon which to act without regard to foreign or international law, this Court lacks jurisdiction to authorize the [***proposed collection method***].

[39] Recognizing the evidentiary gaps identified by the [Federal] Court of Appeal in *Within Canada FCA*, I will first review the evidence in some detail and set out my key findings of fact.

A. *The Evidence*

[40] To begin, I again note that this issue also arises in [***the contemporaneous application***], involving [***a foreign state, group of states, corporation or person***]. Although that record is before me, the evidence in this matter has focussed on [the foreign state, group of states, corporation or person at issue***]. In my view the evidence as it relates to [***the foreign state, group of states, corporation or person at issue***] is, in all meaningful respects, consistent with the circumstances as they relate to [***the contemporaneous application***]. The Attorney General has not suggested otherwise and any differences do not impact on the conclusions I have reached.

V. Analyse

[37] Le procureur général soutient qu’en raison du dossier et de la jurisprudence applicable, la Cour n’a d’autre choix que de conclure que [***la méthode de collecte proposée***] se déroule « dans les limites du Canada ». À son avis, la Cour doit conclure que [***la méthode de collecte proposée***] peut être autorisée, peu importe qu’elle examine la question sous l’angle de la compétence, de l’interprétation de la loi ou d’une question de fait.

[38] D’après les *amici*, il est impossible d’affirmer à juste titre que [***la méthode de collecte proposée***] se déroule dans les limites du Canada. Ils ajoutent que, même si c’était le cas, [***la méthode de collecte proposée***] contrevient à des lois étrangères et internationales. Ils soutiennent qu’en l’absence d’un fondement législatif exprès permettant d’agir sans égard aux lois étrangères ou internationales, la Cour n’a pas compétence pour autoriser le recours [***à la méthode de collecte proposée***].

[39] Reconnaisant les lacunes dans la preuve relevées par la Cour d’appel [fédérale] dans *Les limites du Canada, CAF*, je vais d’abord examiner la preuve de façon assez détaillée avant d’établir mes principales constatations quant aux faits.

A. *La preuve*

[40] D’entrée de jeu, je souligne de nouveau que ces questions ont aussi été soulevées dans le dossier [***d’une demande simultanée***] qui porte sur [***un état étranger, un groupe d’états, une personne morale ou une personne***]. Bien que je sois saisi de ce dossier, la preuve en l’espèce est axée sur [***l’état étranger, le groupe d’états, la personne morale, ou la personne en cause***]. À mon avis, à tous égards importants, les éléments de preuve concordent, qu’ils aient trait à [***l’état étranger, le groupe d’états, la personne morale, ou la personne en cause***] ou à [***la demande simultanée***]. Le procureur général n’a pas manifesté de désaccord à ce propos, et les différences éventuelles n’ont pas d’incidence sur mes conclusions.

[41] I further note that although the record before me is more detailed and specific than that which was before the Court in *Within Canada FC*, it is broadly consistent with that which was before Justice Noël.

(1) Agreed facts

[42] The *amici* and the Attorney General have agreed that:

The Court can reasonably infer that the collection of information in the manner described in the question before the Court will violate [***foreign domestic and/or international law and/or the international law principle of non-intervention***] over the location in which [***aspects of the collection will occur***].

(2) The Service affiants

[43] Three affidavits were filed in support of the application. The affidavit of [***the affiant***] as elaborated upon in the course of *viva voce* evidence, details how the Service proposes to collect information [***]. I need only summarize [***the affiant's***] evidence, and do so below.

[44] [***The affiant***] is currently the supervisor of [***] within the Service's [***] Branch, [***]. Her evidence is focused on two areas. First, she addresses data flow on the Internet [***] how users access that data, and how [***]. Secondly, she describes how the Service proposes to [***collect information***].

(a) **The Internet and [***]**

[45] [***The affiant***] describes the Internet as a network consisting of a series of electronic devices (including computers and mobile devices) and network equipment [devices] connected by various wired and wireless connections. These devices receive, transmit, and interpret electronic signals to accomplish tasks, some which occur in the background and are not apparent to a user of the Internet or the connected device.

[41] J'ajoute que, même si le dossier qui m'a été remis est plus détaillé et précis que celui dans *Les limites du Canada, CF*, il concorde dans l'ensemble avec ce dont disposait le juge Noël.

1) Faits convenus

[42] Les *amici* et le procureur général se sont entendus sur l'énoncé suivant :

La Cour peut raisonnablement inférer que la collecte d'informations, effectuée de la manière décrite dans la question dont est saisie la Cour, constituera une infraction aux [***lois étrangères ou internationales, ou le principe de non-ingérence reconnu en droit international***] dont relève l'endroit où [***les aspects de la collecte se produiront***].

2) Déposants du Service

[43] Le Service a déposé trois affidavits en appui à la demande. Celui de [***la déposante***], comme il en a été question plus en détail au cours de son témoignage de vive voix, porte sur la manière dont le Service propose de recueillir des informations [***]. Je donne ci-dessous un simple résumé de son témoignage.

[44] [***La déposante***] est la superviseuse de [***] à la Direction [***] du SCRS, [***]. Les éléments de preuve qu'elle a apportés comportent deux volets. En premier lieu, ils traitent de la circulation des données sur Internet : [***] la façon d'accéder à ces données par l'utilisateur ainsi que [***]. Ils portent ensuite sur la manière dont le Service entend [***collecter l'information***].

a) **Internet et [***]**

[45] Selon la description qu'en fait [***la déposante***], Internet est un réseau qui se compose d'une série d'appareils électroniques (notamment des ordinateurs et des appareils mobiles) et de pièces d'équipement de réseau (appareils) interreliés par des dispositifs filaires et sans fil. Ces appareils reçoivent, transmettent et interprètent des signaux leur permettant d'accomplir des tâches, dont certaines se déroulent en arrière-plan

These background tasks include the routing of requests for and the transmission of information that allows Internet users to do such things as view websites, use social media, engage in online banking or shopping, and send or receive email.

[46] Each device has its own unique Internet Protocol (IP) address that facilitates the flow of information to the correct destination device. Users need not know individual IP addresses to access a device that contains information of interest. Instead, a user will access a webpage through a web browser by naming the webpage or website. The device and network will associate the website name with the correct IP address. Accessing information over a network does not allow a user to determine where the accessed information was stored or located. No special technical knowledge of the Internet and how it functions is needed to engage in any of these activities.

[47] Connections are made between devices using specific protocols. Any Internet-connected device can query another Internet-connected device, the request being routed through the Internet to the IP address being queried. The receiving device will determine if and how to respond. A negotiation process ensues, referred to as a “handshake”. The handshake forms the basis of establishing communications between devices. This all occurs without human intervention.

[48] [***A discussion of evidence on Internet technology, including the manner in which electronic information is transmitted, stored, and accessed***].

[49] [***A discussion of evidence on Internet technology, including the matter in which electronic information is transmitted, stored, and accessed***].

et ne sont pas apparentes pour l'utilisateur d'Internet ou de l'appareil connecté. Ces tâches d'arrière-plan comprennent l'acheminement des demandes d'informations et la transmission des informations qui permettent à l'utilisateur, par exemple, de consulter des sites Web, d'utiliser les médias sociaux, de faire des opérations bancaires ou commerciales en ligne ainsi que de recevoir et d'envoyer des courriels.

[46] Chaque appareil comporte une adresse IP (protocole Internet) unique qui facilite la circulation d'informations vers le bon appareil destinataire. L'utilisateur n'a pas besoin de connaître les adresses IP pour accéder à un appareil contenant les informations qui l'intéressent. Il utilise plutôt un navigateur Web pour consulter des pages Web, et ce, grâce au nom de la page ou du site Web. L'appareil et le réseau effectueront le jumelage entre le nom du site Web et la bonne adresse IP. Le fait d'accéder à des informations par l'entremise d'un réseau ne permet pas à l'utilisateur de déterminer où elles sont stockées ni où elles se trouvent. Aucune de ces activités ne requiert de connaissances techniques particulières de l'Internet et son fonctionnement.

[47] Des protocoles précis servent à établir la connexion entre des appareils. Tout appareil connecté à Internet peut présenter une requête à un autre appareil connecté : la requête est acheminée par Internet à l'adresse IP ainsi recherchée. L'appareil qui la reçoit déterminera s'il y a lieu de répondre et, dans l'affirmative, comment le faire. S'ensuit un processus de négociation, la « prise de contact », qui sous-tend l'établissement de communications entre les appareils. Rien de tout cela ne requiert d'intervention humaine.

[48] [***Une discussion des preuves relatives à la technologie d'Internet, y compris la manière dont l'information électronique est transmise, enregistrée et stockée***].

[49] [***Une discussion des preuves relatives à la technologie d'Internet, y compris la manière dont l'information électronique est transmise, enregistrée et stockée***].

[50] [***A discussion of evidence on Internet technology, including the manner in which electronic information is transmitted, stored, and accessed***].

(b) **The [*** proposed collection method ***]**

[51] [***Based on its review of the matter, the Service has determined some but not all of the particulars of the information it seeks***].

[52] [***The Service proposes to gain access to the information it seeks using the proposed method within Canada***].

[53] [***Description of the proposed collection method***]. [***] The information collected would be that which responds to the Minister of Foreign Affairs' or the Minister of National Defence's request for assistance and may include all of the types of information described above.

[54] Alternatively the Service may [***Description of the proposed collection method***].

[55] [***Description of the proposed collection method***].

[56] [***Description of the proposed collection method***].

[57] [***Description of the proposed collection method***].

[58] [***Description of the proposed collection method***].

[59] The [***proposed collection method***] accesses the information [***] of interest while it is [***] [***The proposed collection method***] does not involve [***].

[60] [***Description of the proposed collection method***].

[50] [***Une discussion des preuves relatives à la technologie d'Internet, y compris la manière dont l'information électronique est transmise, enregistrée et stockée***].

b) **[***La méthode de collecte proposée***]**

[51] [***En se fondant sur la revue de l'affaire, le Service a identifié certains, mais pas toutes les particularités qu'il cherchait, au sujet de l'information***].

[52] [***Le Service propose d'accéder l'information recherchée en utilisant la méthode proposée***].

[53] [***Description de la méthode de collecte proposée***]. [***] Les informations ainsi recueillies seraient celles qui permettent de répondre à la demande d'assistance du ministre des Affaires étrangères ou de la Défense nationale. Il peut s'agir de tous les types d'informations susmentionnés.

[54] Le Service peut procéder autrement, c'est-à-dire [***Description de la méthode de collecte proposée***].

[55] [***Description de la méthode de collecte proposée***].

[56] [***Description de la méthode de collecte proposée***].

[57] [***Description de la méthode de collecte proposée***].

[58] [***Description de la méthode de collecte proposée***].

[59] [***La méthode de collecte proposée***] permet d'accéder à des informations [***] d'intérêt [***] la méthode de collecte proposée***] ne s'agit pas [***].

[60] [***Description de la méthode de collecte proposée***].

[61] [***Description of the proposed collection method***].

- (3) [***Evidence relating to the particulars of the information sought***]

[62] [***] was not addressed in [***the affiant's***] affidavit. However, she was examined on the issue by the *amici*.

[63] [***The affiant***] described [***] as [***the affiant***] agreed that [***].

[64] The *amici* placed a series of documents before her (Exhibits A-2 to A-13) that address [***the particulars of the information the Service seeks***]. These documents included a series of open source media reports and [***] documents indicating that [***].

[65] [***The affiant***] indicated she was unaware of this information and did not come across it in the course of her research. She acknowledged that, on the basis of documentation, it was likely the [***] but this could not be verified by her:

A. I can't comment on the accuracy of the information published. I don't have any way to verify it myself.

Q. Okay, thank you. You don't have any way of verifying it yourself, but do you have some reason to revisit your statement in your affidavit that the Service [***cannot verify the particulars of the information it seeks***]?

A. We still don't have a way to verify this. It looks very likely from all of these articles that [***] but I don't have a way to verify that information.

Q. Can you look at paragraph 26 of your affidavit? Because I'm going to ask you to think about your answer to that question again. Do you have paragraph 26 there?

[61] [***Description de la méthode de collecte proposée***].

- 3) [***Preuve relative aux particularités de l'information recherchée***]

[62] [***La déposante***] n'a pas abordé [***] dans son affidavit. Toutefois, les *amici* l'ont interrogée à ce propos.

[63] Selon la description qu'en a faite [***] la déposante [***] s'entend de [***] [***La déposante***] a reconnu que [***].

[64] Les *amici* ont soumis à l'attention de [***] la déposante [***] une série de documents (pièces A-2 à A-13) portant sur [***] les particularités de l'information recherchée par le Service [***]. Il s'agit notamment d'une série de reportages médiatiques et de documents [***] précisant les éléments suivants : [***].

[65] [***La déposante***] a affirmé que ses recherches ne lui ont pas permis d'apprendre ces informations qui, a-t-elle reconnu, permettent de présumer que les [***] ce qu'elle n'a pas pu vérifier :

[TRADUCTION]

R. Je ne peux pas me prononcer sur l'exactitude des informations publiées. Je n'ai aucun moyen de les vérifier par moi-même.

Q. D'accord, je vous remercie. Vous n'avez aucun moyen de les vérifier par vous-même. Toutefois, avez-vous des raisons de revenir sur la déclaration que vous avez faite dans votre affidavit, selon laquelle le Service [***ne peut pas vérifier les particularités de l'information recherchée***]?

R. Nous n'avons toujours aucun moyen de vérifier cela. À en juger par tous ces articles, il semble très probable [***] Mais je n'ai aucun moyen de vérifier ces informations.

Q. Pouvez-vous jeter un coup d'œil au paragraphe 26 de votre affidavit? Parce que je vais vous demander de repenser à votre réponse à cette question. Avez-vous le paragraphe 26 devant vous?

A. I do, yes.

Q. You use almost identical language for [***] as a matter of fact, it might be identical language—[***] And the language you use is that, although [***] and I'm reading from the middle of paragraph 26:

[***]

And I'm just asking, wouldn't you qualify that, given the information you've just been shown over the last hour? Would you still say that there is no practical way of verifying [***the particulars of the information sought***]?

A. I would stand behind my statement that I don't have a way to verify it. Given the information you've presented here, I would certainly be in a position to strengthen the statement here saying it is likely that [***] but I cannot verify it.

Q. Okay. I think we'll have to leave that, and I'll move on to another point. [Emphasis added.]

[66] [***The affiant***] also acknowledged that although not true in all instances, [***]

JUSTICE GLEESON: Now, then, I'm still on paragraph 37 [of [***the affiant's***] affidavit]. And the next sentence makes reference to:

[***]

In the context of the discussion that you had with Mr. Cameron this morning [***] is that a statement that you would continue to maintain?

THE WITNESS: Given the information we discussed here today, there are certainly some who [***]

In a generic sense, [***] but some of them certainly do.

JUSTICE GLEESON: And you had spoken earlier today in your evidence about [***]

THE WITNESS: Yes.

JUSTICE GLEESON: Would [***] in your view or opinion fall within the category of [***]

R. Oui, je l'ai.

Q. Les propos que vous utilisez au sujet de [***] sont presque les mêmes – ils sont identiques, pourrait-on soutenir – que ceux que vous tenez à l'égard de [***] respectivement. Ce que vous dites, c'est que même si [***]. Je lis un extrait du milieu du paragraphe 26 :

[***]

Je vous le demande : compte tenu des informations qui vous ont été présentées au cours de la dernière heure, maintiendriez-vous qu'il n'existe en pratique aucun moyen de vérifier [***les particularités de l'information recherchée***]?

R. Je maintiens ma déclaration : je n'ai aucun moyen de vérifier. Compte tenu des informations que vous m'avez présentées, je pourrais certainement renforcer mes propos, affirmer qu'il est probable que [***] mais il m'est impossible de le vérifier.

Q. D'accord. Je crois qu'il nous faut passer à un autre sujet. [Non souligné dans l'original.]

[66] [***La déposante***] a aussi reconnu [***] bien que ce ne soit pas vrai dans tous les cas :

[TRADUCTION]

LE JUGE GLEESON : D'accord. J'en suis encore au paragraphe 37 [de l'affidavit de [***la déposante***]. Selon la phrase suivante :

[***]

À la lumière de votre discussion de cet avant-midi avec M. Cameron [***] est-ce une affirmation que vous maintenez?

LE TÉMOIN : Compte tenu des informations dont nous avons discuté aujourd'hui, il y en a certainement quelques-unes qui en [***]

En général, [***] mais c'est le cas de certains.

LE JUGE GLEESON : Vous avez abordé plus tôt, dans votre témoignage [***]

LE TÉMOIN : Oui.

LE JUGE GLEESON : À votre avis, ces [***] font-ils partie [***]

THE WITNESS: Yes.

JUSTICE GLEESON: And presumably you would consider [***] as [***]

THE WITNESS: I would.

(a) **The significance of the [***] evidence**

[67] The Attorney General asserts the evidence relating to [***] is of little value in addressing the issue before the Court. He submits that the [***] documents simply demonstrate [***] and the evidence offers no certainty that [***]. Secondly, the Attorney General notes that the Service is in no position to verify the truth of the claims made in the documentary evidence, including those relating to [***the particulars of the information it seeks***]. He submits that any suggestion that the Service must attempt to verify [***the particulars relating to the information sought***] would impose an impossible burden given the wide array of possibilities [***for information on the Internet***].

[68] The suggestion that the [***] evidence is only of value if [***all the particulars of the information***] can be “verified” and that verification imposes an impossible burden on the Service is simply not tenable.

[69] In seeking warrants, the Service has a duty to place all reasonably available relevant information before the Court. In fulfilling this obligation, the Service must go beyond providing the Court with information known to, or within the possession of, the Service. The duty also requires that reasonable inquiries be undertaken to ensure the Court is provided with all reasonably available and relevant information where warrants are sought on an *ex parte* basis. While fulfilment of this duty can be difficult, it must be remembered that it is for the Court to determine the relevant facts (*Review of CSIS Warrant Practice*, Murray D. Segal, December 2016, at pages 30 and 31).

LE TÉMOIN : Oui.

LE JUGE GLEESON : Peut-on présumer que vous considérez [***] comme des [***]

LE TÉMOIN : C’est le cas.

a) **Importance des éléments de preuve sur [***]**

[67] Le procureur général soutient que les éléments de preuve relatifs [***] n’ont que peu d’utilité eu égard à la question dont est saisie la Cour. À son avis, les documents [***] reflètent simplement [***] et rien dans la preuve ne permet d’assurer que [***]. Le procureur général souligne ensuite que le Service n’est pas en mesure de vérifier la véracité des affirmations dont fait état la preuve documentaire, notamment en ce qui a trait [***aux particularités de l’information recherchée***]. À son avis, laisser entendre que le Service serait tenu de vérifier [***toutes les particularités relatives à l’information recherchée***] imposerait un fardeau insupportable, compte tenu du grand nombre de possibilités relatives [***à l’information sur l’Internet***].

[68] L’argument selon lequel les éléments de preuve sur [***] ne sont utiles que si [***toutes les particularités de l’information***] peut être vérifié, vérification qui impose au Service un fardeau insupportable, est tout simplement indéfendable.

[69] Lorsqu’il fait une demande de mandats, le Service est tenu de fournir à la Cour, dans la mesure du raisonnable, toute information utile. Pour s’acquitter de cette obligation, le Service ne peut pas se contenter de lui présenter les informations qu’il connaît ou qu’il a en sa possession. Une demande présentée *ex parte* implique de procéder à des recherches, encore une fois dans la mesure du raisonnable, pour que la Cour puisse disposer de toute information utile disponible. Bien qu’il puisse être ardu de s’acquitter d’une telle obligation, il est nécessaire de garder à l’esprit qu’il incombe à la Cour de décider des faits pertinents (*Murray D. Segal, Examen du processus de demande de mandats au SCRS*, décembre 2016, à la page 36).

[70] In this instance, evidence that [***relates to the particulars of the information sought***] is of potential relevance. This is highlighted by the content of [***the affiant's***] affidavit, which makes numerous generalized references to the fact that [***not all the particulars of the information are knowable***] and that the research undertaken only allows one to conclude with any certainty that [***].

[71] The [***] evidence speaks to these very issues. Evidence need not be verified beyond all doubt before it may be of value to the Court. Where evidence does not establish a fact with absolute certainty, or the Service prefers a certain view of the evidence be taken, it may make those representations and submissions to the Court. The Service's duty is to make all reasonable inquiries in respect of the issues raised in an application and to put the result of those inquiries before the Court. While I have had the benefit of the [***] evidence in addressing the issues here, it is unfortunate that the inquiries needed to identify the evidence were pursued by the *amici* and not initially undertaken by the Service.

[72] The [***] evidence demonstrates that [***] (see Exhibit A-1, at page 2). This evidence discloses [***] and demonstrates that [***] (see Exhibit A-1, at page 2).

[73] In the absence of the [***] evidence, [***the affiant***] noted in her affidavit that she expects [***]. In light of that evidence, she then acknowledged that [***].

[74] I acknowledge that [***the affiant***] has testified that she is not in a position to verify that [***] are in fact consistent with the [***] evidence. However, that evidence is internally consistent; it is not inconsistent with any other evidence before the Court including the evidence provided by [***] nor has the evidence been contradicted. While the Attorney General has suggested a general concern with the evidentiary value of news articles, it has not particularized those concerns.

[70] En l'espèce, les éléments de preuve qui [***se rapportent aux particularités de l'information recherchée***] peuvent être pertinents, ce que met en relief l'affidavit de [***la déposante***] qui fait de nombreuses allusions générales aux faits que [***pas toutes les particularités de l'information sont connues***] et que les recherches entreprises permettent uniquement de conclure en toute certitude que [***].

[71] Les éléments de preuve sur [***] portent précisément sur ces questions. Il n'y a pas lieu de dissiper tout doute au sujet de la preuve avant qu'elle puisse être utile à la Cour. Lorsqu'un fait n'est pas établi en preuve avec une certitude absolue, ou qu'il préfère que la preuve soit abordée sous un certain angle, le Service peut présenter à la Cour des observations à cet effet. Le Service est tenu de faire toutes les recherches raisonnables eu égard aux questions soulevées dans une demande et d'en soumettre les résultats à la Cour. En l'espèce, j'ai eu à ma disposition la preuve sur [***]. Il est regrettable toutefois que les recherches nécessaires sur cette question aient été menées par les *amici*, et pas, à l'origine, par le Service.

[72] Selon la preuve sur [***] (pièce A-1, à la page 2). Ces éléments de preuve dévoilent [***] et montrent que [***] (pièce A-1, à la page 2).

[73] En l'absence des éléments de preuve concernant [***la déposante***] a souligné dans son affidavit qu'elle estimait que [***]. Après avoir pris connaissance desdits éléments de preuve, elle a reconnu [***].

[74] Je reconnais que, dans son témoignage, [***la déposante***] a affirmé ne pas être en mesure de vérifier que [***] concordent bel et bien avec les éléments de preuve sur [***]. Toutefois, ceux-ci ne se contredisent pas entre eux ni ne contredisent les autres éléments de preuve présentés à la Cour, y compris ceux qu'a amenés [***la déposante***]. En outre, rien n'est venu les contredire. Le procureur général a soulevé des préoccupations générales quant à l'utilité probante des reportages médiatiques, mais ne les a pas précisées.

(4) Findings of fact

[75] Following are my key factual findings reached on a balance of probabilities standard:

- A. [***Factual finding regarding technological, and/or geopolitical issues related to the information sought and/or the proposed method of obtaining it***];
- B. [***Factual finding regarding technological, and/or geopolitical issues related to the information sought and/or the proposed method of obtaining it***];
- C. [***Factual finding regarding technological, and/or geopolitical issues related to the information sought and/or the proposed method of obtaining it***];
- D. [***Factual finding regarding technological, and/or geopolitical issues related to the information sought and/or the proposed method of obtaining it***];
- E. [***Factual finding regarding technological, and/or geopolitical issues related to the information sought and/or the proposed method of obtaining it***];
- F. [***Factual finding regarding technological, and/or geopolitical issues related to the information sought and/or the proposed method of obtaining it***];
- G. [***Factual finding regarding technological, and/or geopolitical issues related to the information sought and/or the proposed method of obtaining it***];
- H. [***Factual finding regarding technological, and/or geopolitical issues related to the information sought and/or the proposed method of obtaining it***]; is undertaken from within Canada;

4) Conclusions de fait

[75] Voici mes principales conclusions de fait, selon la prépondérance des probabilités :

- A. [***Des constatations factuelles concernant des problèmes techniques et/ou géopolitiques liés à l'information recherchée et/ou la méthode proposée pour les obtenir***].
- B. [***Des constatations factuelles concernant des problèmes techniques et/ou géopolitiques liés à l'information recherchée et/ou la méthode proposée pour les obtenir***].
- C. [***Des constatations factuelles concernant des problèmes techniques et/ou géopolitiques liés à l'information recherchée et/ou la méthode proposée pour les obtenir***].
- D. [***Des constatations factuelles concernant des problèmes techniques et/ou géopolitiques liés à l'information recherchée et/ou la méthode proposée pour les obtenir***].
- E. [***Des constatations factuelles concernant des problèmes techniques et/ou géopolitiques liés à l'information recherchée et/ou la méthode proposée pour les obtenir***].
- F. [***Des constatations factuelles concernant des problèmes techniques et/ou géopolitiques liés à l'information recherchée et/ou la méthode proposée pour les obtenir***].
- G. [***Des constatations factuelles concernant des problèmes techniques et/ou géopolitiques liés à l'information recherchée et/ou la méthode proposée pour les obtenir***].
- H. Le Service recourt à [***des constatations factuelles concernant des problèmes techniques et/ou géopolitiques liés à l'information recherchée et/ou la méthode proposée pour les obtenir***] depuis le Canada.

-
- | | |
|--|--|
| I. [***Factual finding regarding technological, and/or geopolitical issues related to the information sought and/or the proposed method of obtaining it***]; | I. [***Des constatations factuelles concernant des problèmes techniques et/ou géopolitiques liés à l’information recherchée et/ou la méthode proposée pour les obtenir***]. |
| J. Once [***factual finding regarding technological, and/or geopolitical issues related to the information sought and/or the proposed method of obtaining it***] within Canada, no further human intervention need occur until [***]; | J. Une fois [***des constatations factuelles concernant des problèmes techniques et/ou géopolitiques liés à l’information recherchée et/ou la méthode proposée pour les obtenir***] depuis le Canada, aucune intervention humaine n’est nécessaire jusqu’à ce que [***]. |
| K. [***Factual finding regarding technological, and/or geopolitical issues related to the information sought and/or the proposed method of obtaining it***]; | K. [***Des constatations factuelles concernant des problèmes techniques et/ou géopolitiques liés à l’information recherchée et/ou la méthode proposée pour les obtenir***]. |
| L. The [***proposed method of collection***] results in [***] access to the information [***]; and it can be reasonably inferred, in this particular case, that access is also contrary to [***foreign domestic and/or international law and/or the international law principle of non-intervention***]; | L. [***La méthode de collecte proposée***] entraîne un accès [***] aux informations [***] et il est raisonnable de présumer, en l’espèce, que cet accès constitue aussi une infraction aux [***lois étrangères ou internationales, ou le principe de non-ingérence reconnu en droit international***]. |
| M. [***Factual finding regarding technological, and/or geopolitical issues related to the information sought and/or the proposed method of obtaining it***]; | M. [***Des constatations factuelles concernant des problèmes techniques et/ou géopolitiques liés à l’information recherchée et/ou la méthode proposée pour les obtenir***]. |
| N. [***Factual finding regarding technological, and/or geopolitical issues related to the information sought and/or the proposed method of obtaining it***]; | N. [***Des constatations factuelles concernant des problèmes techniques et/ou géopolitiques liés à l’information recherchée et/ou la méthode proposée pour les obtenir***]. |
| O. [***Factual finding regarding technological, and/or geopolitical issues related to the information sought and/or the proposed method of obtaining it***]; and no other information [***] is accessible or otherwise impacted; and; | O. [***Des constatations factuelles concernant des problèmes techniques et/ou géopolitiques liés à l’information recherchée et/ou la méthode proposée pour les obtenir***]. Il n’y a aucun accès aux autres informations [***] et il n’y a pas de répercussions pour celles-ci. |

P. [***Factual finding regarding technological, and/or geopolitical issues related to the information sought and/or the proposed method of obtaining it***].

B. *The impact of Within Canada FC*

[76] The Attorney General takes the position that Justice Noël's interpretative analysis improperly considered the Bill C-44 amendments and the principles of extraterritoriality and international comity. However, the Attorney General has not taken issue with the broad conclusions reached as they relate to the meaning of the words "within Canada" or Parliament's intent in imposing the geographic limitation at section 16.

[77] Instead, the Attorney General argues that a contextual interpretation of section 16 must include a consideration of a designated judge's jurisdiction to issue a warrant, as provided for at section 21. The [***proposed method***] must be properly characterized in regards to the [***location and information sought***]. The Attorney General argues that doing so leads one to conclude that the "within Canada" limitation requires only that collection occur "from" within Canada rather than from abroad. This interpretation of the geographic limitation, he submits, fully accords with the jurisprudence recognizing [***the borderless nature of the Internet***].

[78] As the underlying interpretative analysis undertaken by Justice Noël has not been put in issue, I adopt that analysis except to the extent where I indicate otherwise in addressing the submissions that have been made. This approach is both reflective of the arguments that have been advanced and consistent with the principle of judicial comity, a principle which seeks to encourage consistency as between judges of the same court in matters that engage highly similar facts, evidence and arguments.

[79] Although the principle of comity is usually considered not to be binding in the same way as the doctrine

P. [***Des constatations factuelles concernant des problèmes techniques et/ou géopolitiques liés à l'information recherchée et/ou la méthode proposée pour les obtenir***].

B. *Incidence de la décision* Les limites du Canada, CF

[76] Le procureur général est d'avis que, dans son analyse interprétative, le juge Noël n'a pas tenu compte adéquatement des modifications apportées par le projet de loi C-44 ni des principes de l'extraterritorialité et de la courtoisie judiciaire. Toutefois, le procureur général ne remet pas en question les grandes conclusions du juge quant à la signification de l'expression « dans les limites du Canada » ou à l'intention du législateur lorsqu'il a imposé la restriction géographique prévue à l'article 16.

[77] Le procureur général soutient plutôt qu'une interprétation contextuelle de l'article 16 doit prendre en considération la compétence du juge désigné de décerner un mandat, comme le prévoit l'article 21. [***Les méthodes proposées concernant le lieu et l'information recherchée***] doivent être définis adéquatement. Selon le procureur général, cela pousse à conclure que la restriction « dans les limites du Canada » exige uniquement que la collecte se déroule « depuis » le Canada, plutôt que depuis l'étranger. À son avis, cette interprétation de la restriction géographique concorde pleinement avec la jurisprudence qui reconnaît [***la nature sans frontières de l'Internet***].

[78] J'adopte l'analyse interprétative du juge Noël, puisque celle-ci n'a pas été remise en question, sauf quand je précise le contraire dans l'examen des observations présentées. Cette approche reflète tant les arguments offerts que le principe de la courtoisie judiciaire, qui vise à favoriser la cohérence entre les juges d'un même tribunal dans les affaires qui mettent en cause des faits, des éléments de preuve et des arguments très similaires.

[79] Il y a généralement lieu de respecter le principe de la courtoisie judiciaire, même s'il n'est pas habituellement

of *stare decisis*, it is to be generally respected unless circumstances warrant a departure from a prior decision. Those circumstances have not been categorically formulated. However, the jurisprudence generally establishes that the principle should be respected unless (1) the facts differ; (2) a different question is before the Court; (3) the prior decision is clearly wrong; (4) subsequent decisions have affected the validity of the prior decision; (5) the prior decision was made in circumstances that prevented full consideration of authorities; or (6) applying the decision would result in an injustice (*Alyafi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 952, 465 F.T.R. 114, at paragraph 45; *Baron v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 341, 324 F.T.R. 133).

[80] In dismissing the appeal in *Within Canada FCA*, Justice Laskin notes that the dismissal does not foreclose the possibility that evidence in a future application might be sufficiently specific to demonstrate that the granting of the authority would be consistent with the requirements of section 16.

[81] I must therefore consider whether the more detailed record now before me leads to a conclusion that differs from that reached in *Within Canada FC*. The *amici* submit and I agree, that to reach a contrary conclusion I must find both that:

1. The collection of [***information***] without regard to whether [***the information is***] inside or outside Canada [***using the proposed method***] satisfies the “within Canada” limitation as prescribed at section 16 of the CSIS Act; and
2. Section 21 of the CSIS Act provides this Court with the jurisdiction to authorize the Service to engage in activity that is in breach of foreign domestic or international law.

considéré comme étant contraignant dans la même mesure que le *stare decisis*, à moins que les circonstances ne justifient que le juge s'écarte de la décision rendue antérieurement. Ces circonstances n'ont pas été formulées catégoriquement. Toutefois, selon la jurisprudence, il y a généralement lieu de respecter le principe, à moins 1) que les faits diffèrent, 2) qu'une question différente se pose, 3) que la décision antérieure soit manifestement erronée, 4) que des décisions subséquentes aient remis en question la validité de la décision antérieure, 5) que la décision antérieure ait été rendue sans que l'ensemble des précédents faisant autorité aient pu être pris en considération ou 6) que l'application de la décision entraînerait une injustice (*Alyafi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 952, au paragraphe 45; *Baron c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 341).

[80] Dans le rejet de l'appel dans l'arrêt *Les limites du Canada, CAF*, le juge Laskin souligne que ce rejet n'empêche en rien que, dans le cadre d'une demande future, des éléments de preuve soient suffisamment précis pour établir qu'octroyer le pouvoir en question respecte les exigences de l'article 16.

[81] Je dois donc déterminer si le dossier étoffé qui m'a été confié m'amène à une conclusion différente de celle qui a été formulée dans la décision *Les limites du Canada, CF*. Je conviens avec les *amici* que, pour en arriver à une conclusion opposée, je dois constater que :

la collecte [***d'informations***] [***en utilisant la méthode proposée***] peu importe [***qu'elles soient***] au Canada ou à l'étranger, respecte la restriction « dans les limites du Canada » prévue à l'article 16 de la Loi sur le SCRS; et

l'article 21 de la Loi sur le SCRS donne à la Cour compétence pour autoriser le Service à mener des activités qui enfreignent des lois étrangères ou internationales.

C. Interpreting section 16

- (1) The relationship between sections 16 and 21 must be considered

[82] As noted above, the Attorney General has argued that section 16 must be interpreted in a manner that gives effect to the relationship between sections 16 and 21 of the CSIS Act. To properly interpret the “within Canada” limitation it is necessary, the Attorney General submits, to first properly characterize the [***collection***] that is to be undertaken and consider what section 21 of the CSIS Act authorizes a judge to do where a warrant is sought by the Service.

[83] Section 21 of the CSIS Act reads as follows:

Application for warrant

21 (1) If the Director or any employee designated by the Minister for the purpose believes, on reasonable grounds, that a warrant under this section is required to enable the Service to investigate, within or outside Canada, a threat to the security of Canada or to perform its duties and functions under section 16, the Director or employee may, after having obtained the Minister’s approval, make an application in accordance with subsection (2) to a judge for a warrant under this section.

Matters to be specified in application for warrant

(2) An application to a judge under subsection (1) shall be made in writing and be accompanied by an affidavit of the applicant deposing to the following matters, namely,

(a) the facts relied on to justify the belief, on reasonable grounds, that a warrant under this section is required to enable the Service to investigate a threat to the security of Canada or to perform its duties and functions under section 16;

(b) that other investigative procedures have been tried and have failed or why it appears that they are unlikely to succeed, that the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation using only other investigative procedures or that without a warrant under this section it is likely that information of importance with respect to the threat to the security of Canada or the performance of the duties and functions under section 16 referred to in paragraph (a) would not be obtained;

C. Interprétation de l’article 16

- 1) Considération de la relation entre les articles 16 et 21

[82] Comme il a été souligné plus haut, le procureur général soutient qu’il faut interpréter l’article 16 de manière à donner effet à la relation qui existe entre les articles 16 et 21 de la Loi sur le SCRS. À son avis, pour donner une interprétation adéquate à la restriction « dans les limites du Canada », il est d’abord nécessaire de définir adéquatement [***la collecte***] à entreprendre et d’examiner ce que l’article 21 de la Loi sur le SCRS permet au juge saisi d’une demande de mandats faite par le Service.

[83] Voici l’article 21 de la Loi sur le SCRS :

Demande de mandat

21 (1) Le directeur ou un employé désigné à cette fin par le ministre peut, après avoir obtenu l’approbation du ministre, demander à un juge de décerner un mandat en conformité avec le présent article s’il a des motifs raisonnables de croire que le mandat est nécessaire pour permettre au Service de faire enquête, au Canada ou à l’extérieur du Canada, sur des menaces envers la sécurité du Canada ou d’exercer les fonctions qui lui sont confiées en vertu de l’article 16.

Contenu de la demande

(2) La demande visée au paragraphe (1) est présentée par écrit et accompagnée de l’affidavit du demandeur portant sur les points suivants :

a) les faits sur lesquels le demandeur s’appuie pour avoir des motifs raisonnables de croire que le mandat est nécessaire aux fins visées au paragraphe (1);

b) le fait que d’autres méthodes d’enquête ont été essayées en vain, ou la raison pour laquelle elles semblent avoir peu de chances de succès, le fait que l’urgence de l’affaire est telle qu’il serait très difficile de mener l’enquête sans mandat ou le fait que, sans mandat, il est probable que des informations importantes concernant les menaces ou les fonctions visées au paragraphe (1) ne pourraient être acquises;

(c) the type of communication proposed to be intercepted, the type of information, records, documents or things proposed to be obtained and the powers referred to in paragraphs (3)(a) to (c) proposed to be exercised for that purpose;

(d) the identity of the person, if known, whose communication is proposed to be intercepted or who has possession of the information, record, document or thing proposed to be obtained;

(e) the persons or classes of persons to whom the warrant is proposed to be directed;

(f) a general description of the place where the warrant is proposed to be executed, if a general description of that place can be given;

(g) the period, not exceeding sixty days or one year, as the case may be, for which the warrant is requested to be in force that is applicable by virtue of subsection (5); and

(h) any previous application made under subsection (1) in relation to a person who is identified in the affidavit in accordance with paragraph (d), the date on which each such application was made, the name of the judge to whom it was made and the judge's decision on it.

c) les catégories de communication dont l'interception, les catégories d'informations, de documents ou d'objets dont l'acquisition, ou les pouvoirs visés aux alinéas (3)a) à c) dont l'exercice, sont à autoriser;

d) l'identité de la personne, si elle est connue, dont les communications sont à intercepter ou qui est en possession des informations, documents ou objets à acquérir;

e) les personnes ou catégories de personnes destinataires du mandat demandé;

f) si possible, une description générale du lieu où le mandat demandé est à exécuter;

g) la durée de validité applicable en vertu du paragraphe (5), de soixante jours ou d'un an au maximum, selon le cas, demandée pour le mandat;

h) la mention des demandes antérieures présentées au titre du paragraphe (1) touchant des personnes visées à l'alinéa d), la date de chacune de ces demandes, le nom du juge à qui elles ont été présentées et la décision de celui-ci dans chaque cas.

[84] The Attorney General notes that prior to authorizing a warrant the Court must be satisfied, that, among others, the application discloses [***the information to be collected***] and the place [***where it will be collected***] (paragraphs 21(2)(c) and 21(2)(f)). However, Parliament has taken a large and liberal approach to identification of both [***the information to be collected***] and the description of the place [***where it will be collected***]. The Attorney General argues that this large and liberal approach is important in the context of [***the information in question, because the location is difficult to describe and the terminology does not fit the type of collection***].

[85] The Attorney General submits that in *Within Canada FC*, [***a location was assigned to a certain aspect of the collection***]. However, the jurisprudence has recognized the difficulty of [***assigning a location to information in this context***]. The Attorney General submits that this potentially difficult question [***] need not be addressed [***in the particular context of this

[84] Le procureur général souligne que, pour décerner un mandat, la Cour doit être convaincue que la demande, notamment, fait état [***des informations à collecter***] et des lieux [***où les informations seront collectées***]. Toutefois, [***concernant les informations à collecter***] et de la description du lieu [***où les informations seront collectées***] le législateur a adopté une approche large et libérale. D'après le procureur général, une telle approche a son importance dans le contexte [***de l'information en question, car la provenance est difficile à décrire et la terminologie ne correspond pas au type de collecte***].

[85] Le procureur général fait valoir que, dans la décision *Les limites du Canada, CF*, [***un lieu a été attribué à un certain aspect de la collecte***]. Toutefois, la difficulté [***d'attribuer la provenance à des informations dans ce contexte***] est reconnue dans la jurisprudence [***]. Selon le procureur général, il n'y a pas lieu de traiter de cette question [***] qui peut être épineuse,

application***]. This approach, it is submitted, better recognizes that [***the characteristics of the information sought***] and allows the Service to consistently access this information in fulfilling its mandate regardless of what knowledge it may have of [***all the particulars of the transmission and location of the information***].

[86] The Attorney General further argues that subsection 21(3) refers to a judge authorizing the Service to [***collect information***]. This language does not limit the Court to authorizing [***] and [***the proposed collection method***] is not analogous to [***]. Instead [***the proposed collection method***] allows the Service acting from within Canada to [***collect the information sought***]. The authority sought is directed at [***]—and will result in the Service [***collecting the information***]. This characterization of the activities is consistent with the legal context as set out in section 21 and reflects present day technological realities.

[87] The Attorney General’s reliance on the general nature of [***the type of information in question***]—in advancing its position that [***the type of information in question fits within***] subsection 21(2) is not, in my view, of any assistance for two reasons.

[88] First, the general attributes [***of the type of information in question***] upon which the Attorney General relies, while not disputed, simply do not accord with the specific evidence before me. The [***information sought using the proposed method***] is [***outside Canada***]. The evidence goes further and demonstrates that [***]. Further, the evidence does not disclose any circumstance where [***].

[89] The fact that the precise [***particulars of the information***] cannot be ascertained is not a factor that supports the Attorney General’s view that section 16 should be read as permitting collection “from” Canada.

[***dans le cadre particulier de cette demande***]. À son avis, cette approche tient mieux compte [***des caractéristiques des informations recherchées***] et permet au Service d’avoir un accès constant aux informations dans l’exercice de ses fonctions, peu importe les connaissances dont il dispose [***sur les particularités de l’information***].

[86] Le procureur général ajoute qu’aux termes du paragraphe 21(3), le juge autorise le Service à [***collecter de l’information***]. Ce libellé ne contraint pas la Cour à n’autoriser que [***] et [***la méthode de collecte proposée***] ne revient pas à [***]. Elle permet plutôt au Service, depuis le Canada, [***de collecter les informations recherchées***]. Le pouvoir demandé vise [***] — et aura pour résultat [***la collecte de l’information***] par le Service. Cette caractérisation des activités concorde avec le contexte légal établi à l’article 21 et reflète les réalités technologiques d’aujourd’hui.

[87] À mon avis, le fait que le procureur général se fonde sur la nature générale des [***types d’informations en question***] — pour soutenir [***que le type d’information en question se conforme au***] paragraphe 21(2) n’est d’aucune aide, et ce, pour deux raisons.

[88] En premier lieu, les caractéristiques générales des [***types d’informations en question***] lesquelles s’appuie le procureur général, bien qu’elles ne soient pas contestées, ne concordent tout simplement pas avec les éléments de preuve dont je dispose. Les [***informations recherchées en utilisant la méthode proposée***] se situent [***à l’extérieur du Canada***]. En outre, toujours selon ce que démontre la preuve, [***]. Rien dans la preuve ne permet d’établir la moindre circonstance où [***].

[89] L’impossibilité d’établir avec certitude [***les particularités de l’information***] n’appuie pas l’opinion du procureur général, selon qui l’article 16 permet la collecte « depuis » le Canada.

[90] Secondly, it matters not whether [***] or, as submitted by the *amici*, [***] but rather is simply [***] a label for the information sought[***]. Instead one must consider what [***the proposed collection method***] seeks to achieve.

[91] [***Description and legal characterization of the proposed collection method***].

[92] Demonstrating that an application satisfies each of paragraphs (a) through (f) of subsection 21(2) is not, in my view, enough to allow a Judge to authorize a warrant under section 21. Section 21 also requires that the issuing Judge be satisfied that the warrant being sought is required to enable the Service to “perform its duties and functions under section 16” (paragraph 21(2)(b)). This requires the issuing judge to be satisfied that the proposed collection is consistent with the limitations imposed on the collection of foreign intelligence by section 16, and of course this includes the geographic limitation.

[93] I am not convinced that either the requirements set out in subsection 21(2), or demonstrated compliance with those requirements assists in the interpretation of section 16. However, section 21 of the CSIS Act, together with sections 12 and 12.1, are of assistance in interpreting section 16 for another reason.

[94] Sections 12 and 12.1 expressly authorize the performance of the mandated activity provided for in those sections to occur “within or outside Canada”. Section 21 provides for the judicial authorization “of activities outside Canada” in furtherance of a section 12 investigation or to permit measures to be taken to reduce a threat to the security of Canada (subsections 21(3.1) and 21.1(4)). Parliament’s authorization of extraterritorial activity in these instances is to be contrasted against the express geographic limitation at section 16 (assistance within Canada) and section 21’s silence on the issue of extraterritorial judicial authority where a warrant is sought to assist in section 16 collection. This distinctly different approach to the definition of the geographic scope of the Service’s separate mandates and the authority of this Court to authorize extraterritorial action must be considered in interpreting the meaning of section 16.

[90] En second lieu, il n’importe en rien [***] ou — de l’avis des *amici* — [***] mais que ce terme désigne simplement [***une étiquette pour les informations recherchées***]. Il est plutôt nécessaire d’examiner l’objectif du recours [***à la méthode de collecte proposée***].

[91] [***Description et caractérisation légale de la méthode de collecte proposée***].

[92] À mon avis, il ne suffit pas de démontrer qu’une demande satisfait les alinéas 21(2)a) à f) pour qu’un juge soit autorisé à décerner un mandat en vertu de l’article 21. Cette disposition exige en outre que le juge soit convaincu que le mandat demandé soit nécessaire pour permettre au Service « d’exercer les fonctions qui lui sont conférées en vertu de l’article 16 » (alinéa 21(2)b)). Le juge doit donc avoir la conviction que la collecte proposée respecte les limites imposées par l’article 16 à la collecte de renseignements étrangers, notamment, bien sûr, la restriction géographique.

[93] Je ne suis pas convaincu que les exigences prévues au paragraphe 21(2) ni une démonstration du respect de ces exigences contribuent à l’interprétation de l’article 16. Toutefois, pour une autre raison, l’article 21, de pair avec les articles 12 et 12.1 de la Loi sur le SCRS, s’avèrent utiles pour cette interprétation.

[94] Les articles 12 et 12.1 autorisent expressément le déroulement des activités visées « même à l’extérieur du Canada ». L’article 21 constitue l’autorisation judiciaire de mener des « activités à l’extérieur du Canada » dans le cadre d’une enquête visée par l’article 12 ou de mesures de réduction d’une menace pour la sécurité du Canada (paragraphes 21(3.1) et 21.1(4)). Il y a lieu de souligner le contraste, d’une part, entre l’autorisation donnée par le législateur de mener des activités extraterritoriales en ces occurrences et, d’autre part, la restriction géographique expressément prévue à l’article 16 (l’assistance dans les limites du Canada) et le mutisme de l’article 21 quant à l’autorisation judiciaire de prêter assistance, à l’extérieur du territoire, à la collecte en vertu d’un mandat décerné au titre de l’article 16. Pour interpréter l’article 16, il est impératif de prendre en considération cette approche distinctement différente de la définition de la

(2) The meaning of “within Canada”

[95] Turning then to section 16, the Attorney General submits that the grammatical and ordinary meaning of the words “within Canada” must be considered within the context of the surrounding words within section 16 and, as noted above, in relation to other sections of the CSIS Act.

[96] Section 16 permits the Service to assist in the “collection of information or intelligence relating to” foreign states or persons. Those words, the Attorney General submits, must be properly interpreted as requiring that information or intelligence collection be undertaken “from within Canada” rather than abroad.

[97] The Attorney General argues that section 16 does not seek to limit collection on the basis of [***the location of the information sought***]. Rather section 16, when properly interpreted, seeks to limit “from” where the collection activity is undertaken. On the basis of this interpretation the [***proposed collection method***] fully respects the section 16 geographic limitation—the collection occurs from within Canada.

[98] Section 16 of the CSIS Act states:

Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C., 1985, c. C-23

Collection of information concerning foreign states and persons

16 (1) Subject to this section, the Service may, in relation to the defence of Canada or the conduct of the international affairs of Canada, assist the Minister of National Defence or the Minister of Foreign Affairs, within Canada, in the collection of information or intelligence relating to the capabilities, intentions or activities of

- (a) any foreign state or group of foreign states; or

portée géographique des fonctions séparées du Service ainsi que le pouvoir de la Cour d’autoriser les activités extraterritoriales.

2) Sens de l’expression « dans les limites du Canada »

[95] S’intéressant ensuite à l’article 16, le procureur général soutient que le sens grammatical et ordinaire de l’expression « dans les limites du Canada » doit être considéré en contexte, en fonction du libellé de l’article 16 et, comme il a été mentionné plus haut, en fonction d’autres articles de la Loi sur le SCRS.

[96] L’article 16 autorise le Service à prêter son assistance « à la collecte d’informations ou de renseignements sur » des étrangers ou des États étrangers. Selon le procureur général, interprété adéquatement, ce passage signifie que la collecte d’informations ou de renseignements doit s’effectuer « depuis le Canada » plutôt qu’à l’étranger.

[97] Le procureur général est d’avis que l’article 16 ne vise pas à limiter la collecte en fonction [***de la provenance de l’information recherchée***]. Il soutient plutôt que l’article 16, interprété adéquatement, vise à restreindre le « point d’origine » de l’activité de collecte. Selon cette interprétation, [***la méthode de collecte proposée***] respecte absolument la restriction géographique prévue à l’article 16 : la collecte se déroule depuis le Canada.

[98] Voici l’article 16 de la Loi sur le SCRS :

Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. (1985), ch. C-23

Assistance

16 (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, le Service peut, dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada, prêter son assistance au ministre de la Défense nationale ou au ministre des Affaires étrangères, dans les limites du Canada, à la collecte d’informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités :

- a) d’un État étranger ou d’un groupe d’États étrangers;

(b) any person other than

(i) a Canadian citizen,

(ii) a permanent resident within the meaning of subsection 2 (1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, or

(iii) a corporation incorporated by or under an Act of Parliament or of the legislature of a province.

Limitation

(2) The assistance provided pursuant to subsection (1) shall not be directed at any person referred to in subparagraph (1)(b)(i), (ii) or (iii).

Personal consent of Ministers required

(3) The Service shall not perform its duties and functions under subsection (1) unless it does so

(a) on the personal request in writing of the Minister of National Defence or the Minister of Foreign Affairs; and

(b) with the personal consent in writing of the Minister. [Emphasis added.]

[99] The authority Parliament has granted the Service to engage in intrusive activity in furtherance of its duties is limited and controlled. These limitations are reflected in section 16, which provides for and identifies the scope of the Service’s foreign intelligence collection mandate (*Within Canada FC*, at paragraphs 38–44). In interpreting legislation that authorizes intrusive activity in furtherance of State interests the Court must be guided by the principles reflected in the legislation itself; the exercise of intrusive powers is to be limited and controlled (*Within Canada FC*, at paragraph 25).

[100] The legislative principle of limits and controls is evident in section 16. The Service may only collect foreign intelligence upon the personal request in writing of the Minister of National Defence or the Minister of Foreign Affairs. The assistance is limited to the collection of information or intelligence relating to capabilities, intentions or activities of foreign states or persons, and that assistance is to be provided “within Canada”.

b) d’une personne qui n’appartient à aucune des catégories suivantes :

(i) les citoyens canadiens,

(ii) les résidents permanents au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*,

(iii) les personnes morales constituées sous le régime d’une loi fédérale ou provinciale.

Restriction

(2) L’assistance autorisée au paragraphe (1) est subordonnée au fait qu’elle ne vise pas des personnes mentionnées à l’alinéa (1)b).

Consentement personnel des ministres

(3) L’exercice par le Service des fonctions visées au paragraphe (1) est subordonné :

a) à une demande personnelle écrite du ministre de la Défense nationale ou du ministre des Affaires étrangères;

b) au consentement personnel écrit du ministre. [Non souligné dans l’original.]

[99] Le législateur a donné au Service une autorisation limitée et contrôlée de mener des activités envahissantes pour s’acquitter de ses fonctions. L’article 16 reflète ces limites. Il définit la portée des fonctions de collecte de renseignements étrangers du Service (*Les limites du Canada, CF*, aux paragraphes 38–44). Dans son interprétation d’une loi qui permet que soient menées des activités envahissantes dans l’intérêt de l’État, la Cour doit se laisser guider par les principes qui figurent dans cette loi. Il y a lieu de limiter et de contrôler l’exercice de pouvoirs intrusifs (*Les limites du Canada, CF*, au paragraphe 25).

[100] Les principes législatifs de « limites et de contrôles » sont manifestes à l’article 16. La collecte de renseignements étrangers par le Service est subordonnée à une demande personnelle écrite du ministre de la Défense nationale ou des Affaires étrangères. L’assistance se limite à la collecte d’informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités d’étrangers ou d’États étrangers, et elle doit être

The literal meaning of the words “within Canada” is clear and unambiguous—the assistance must occur within the geographic boundaries of Canada (*Within Canada FC*, at paragraph 47).

[101] Despite the Attorney General’s assertion that the surrounding words require that “within Canada” be interpreted as “from within Canada”, no persuasive interpretative argument has been advanced to support this assertion. The Attorney General does rely on the decision of the Federal Court of Appeal in [***]. That decision is distinguishable and I address it below.

[102] The literal interpretation of the words “within Canada” is not displaced when considered within the context of the surrounding words at section 16 or other provisions of the Act. I have addressed the extraterritorial authorities provided for in sections 12 and 12.1, 21 and 21.1 and contrasted that authority to the express geographic limitation within section 16 above. I also note that the section 12 mandate is complemented by a definition of “threats to the security of Canada” at section 2 that contemplate activities “within or related to Canada”. In addition, section 15 authorizes the Service to engage in investigations for the purposes of conducting security assessments. In enacting Bill C-44, Parliament also clarified that this mandate may be conducted “within or outside Canada” (Bill C-44, c. 9, section 4).

[103] It is clear that Parliament has given significant consideration to the geographic scope of the Service’s various mandates. Geographic reach is not a question that arises in respect of a single section of the Act. Instead geographic scope and reach has been considered by Parliament in addressing most, if not all of the Service’s mandated activities when one considers sections 12, 12.1, 15 and 16. Parliament has also considered the question of extraterritorial effect in the context of judicial authorizations at both sections 21 and 21.1. In doing so, Parliament has adopted geographically limiting words in section 16, words that are unique within the context of the CSIS Act.

prêtée « dans les limites du Canada ». Le sens littéral de ce libellé est clair et sans équivoque : l’assistance doit être prêtée à l’intérieur des frontières du Canada (*Les limites du Canada, CF*, au paragraphe 47).

[101] Aucun argument convaincant sur le plan de l’interprétation n’a été avancé en appui à l’affirmation du procureur général selon qui, en raison du libellé dans lequel elle s’inscrit, l’expression « dans les limites du Canada » ne peut que signifier « depuis le Canada ». Il se fonde sur l’arrêt de la Cour d’appel fédérale dans [***]. Comme je l’exprime plus loin, cette décision se distingue de l’espèce.

[102] L’interprétation littérale de l’expression « dans les limites du Canada » n’est pas déplacée lorsqu’elle est considérée en contexte à l’article 16 ou en fonction d’autres dispositions de la Loi sur le SCRS. J’ai abordé les pouvoirs extraterritoriaux prévus aux articles 12, 12.1, 21 et 21.1 et les ai mis en opposition avec la restriction géographique prévue expressément à l’article 16. Je souligne en outre qu’une définition vient appuyer les fonctions conférées au Service en vertu de l’article 12, celle de « menaces envers la sécurité du Canada » (article 2), qui fait état d’activités « qui touchent le Canada ou s’y déroulent ». De plus, l’article 15 autorise le Service à mener des enquêtes en vue des évaluations de sécurité. Dans le projet de loi C-44, le législateur a également précisé que le Service pouvait s’acquitter des fonctions « même à l’extérieur du Canada » (projet de loi C-44, ch. 9, article 4).

[103] Le législateur a manifestement accordé une grande attention à la portée géographique des différentes fonctions du Service. Cette question ne se pose pas eu égard à un seul article de la Loi sur le SCRS, mais plutôt à la plupart, voire à toutes les activités qui relèvent des fonctions du Service (articles 12, 12.1, 15 et 16). S’agissant des articles 21 et 21.1, le législateur a aussi pris en considération la question de l’extraterritorialité relative aux autorisations judiciaires. Ce faisant, il a adopté la restriction géographique prévue à l’article 16, qui est une disposition unique dans la Loi sur le SCRS.

[104] I, as was Justice Noël, am left to conclude that Parliament intended there to be a meaningful difference between the “within or outside Canada” mandates found in sections 12, 12.1 and 15, and the “within Canada” mandate found in section 16. Nothing arising from a contextual consideration of the words “within Canada” leads me to conclude Parliament intended a broader meaning of the words than their plain meaning will sustain—within the geographic boundaries of Canada.

[105] A purposive approach to the interpretation of the words, requiring a consideration of both the objective of the legislation as a whole and the specific section in issue, does not lead me to conclude otherwise.

[106] The Attorney General has not taken issue with the comprehensive purposive analysis undertaken by Justice Noël in *Within Canada FC*. Having conducted the analysis Justice Noël concludes that Parliament recognized Canada’s need for, and interest in high quality foreign intelligence at home and abroad. However, Parliament was also sensitive to the importance of protecting Canada’s diplomatic relations and its international reputation as doing so was essential to ensuring Canada continues to receive, from foreign governments, sensitive security information that it lacks the capabilities to gather and assess itself.

[107] Section 16 and its geographic limitation represent Parliament’s balancing of these competing interests. That balance has resulted in the inclusion of a limited foreign intelligence collection capability within the CSIS Act that excludes “aggressive ‘covert’ and ‘offensive’ activities abroad” (*Within Canada FC*, at paragraph 118). Parliament did not intend the limited foreign intelligence collection mandate to “open the door to interpretations permitting covert intelligence operations abroad”. The geographic limitation in section 16 was “aimed to mitigate the political, diplomatic and moral risk of conducting foreign intelligence collection, which had the potential to breach foreign international law, foreign domestic law and bring disrepute to Canada’s international

[104] À l’instar du juge Noël, je ne peux que conclure que le législateur a eu l’intention de bien marquer la différence entre la portée des différentes fonctions du Service, d’une part « même à l’extérieur du Canada » aux articles 12, 12.1 et 15 et, d’autre part, « dans les limites du Canada » à l’article 16. Aucun élément de l’examen contextuel de l’expression « dans les limites du Canada » ne m’amène à conclure que le législateur souhaitait y donner une signification plus large que son sens ordinaire, à savoir « à l’intérieur des limites géographiques du Canada ».

[105] L’approche téléologique de l’interprétation de cette expression, qui exige que la Cour étudie tant l’objectif général de la loi que celui de l’article en question, ne me permet pas d’en arriver à une conclusion différente.

[106] Le procureur général n’a pas contesté l’analyse téléologique exhaustive qu’a effectuée le juge Noël dans la décision *Les limites du Canada, CF*. Celui-ci conclut que le législateur a reconnu l’intérêt et les besoins du Canada en matière de renseignements étrangers de grande qualité au pays et à l’étranger. Toutefois, le législateur a également pris en considération l’importance de protéger les relations diplomatiques et la réputation internationale du pays, éléments essentiels pour que des gouvernements étrangers continuent de communiquer au Canada des informations de sécurité sensibles qu’il n’est pas en mesure de recueillir et d’évaluer par lui-même.

[107] L’article 16 et sa restriction géographique reflètent le souci du législateur d’en arriver à un équilibre entre les intérêts concurrents, ce qui l’a mené à inclure dans la Loi sur le SCRS une fonction limitée de collecte de renseignements étrangers qui exclut que soient menées « à l’étranger des activités cachées et offensives » (*Les limites du Canada, CF*, au paragraphe 118). Le législateur n’avait pas l’intention que cette fonction limitée de collecte de renseignements étrangers « puisse [être interprétée] comme autorisant des opérations [cachées] de collecte de renseignements étrangers à l’extérieur du Canada ». La restriction géographique prévue à l’article 16 visait à « atténuer les risques politiques, diplomatiques et moraux liés à la tenue d’activités de collecte

reputation and defence policies” (*Within Canada FC*, at paragraphs 118 and 119).

[108] A purposive approach to the interpretation of section 16, and in particular the words “within Canada”, does not support the Attorney General’s position that those words are to be given a broader meaning in furtherance of the purposes of the legislation.

[109] The suggestion that section 16 should be interpreted to authorize the [***proposed collection method***] due to the conduct of [***] is not persuasive. The Attorney General has not identified any principle of interpretation or law that supports this view.

(3) Concluding remarks

[110] Reading the words of section 16 in their entire context, in their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme and object of the Act and the intention of Parliament, I am unable to conclude that assistance “within Canada... in the collection of information or intelligence” can be interpreted as meaning that the assistance [***] need only occur “from” within Canada. The words in context require the assistance [***] occur within Canada.

[111] Justice Noël concluded that the correct interpretation of the words “within Canada” means “only in Canada”. I agree with that conclusion.

[112] However, “only in Canada” does not, in my view, require that every step, action or element of the proposed collection activity occur within Canada. Having concluded that the geographic limitation imposed by Parliament is intended to avoid “aggressive ‘covert’ and ‘offensive’ activities abroad” in the collection of foreign intelligence, section 16, properly interpreted, prohibits collection activities that involve extraterritorial actions that run contrary to Parliament’s intent or attracts the

de renseignements étrangers, qui pourraient contrevenir à des lois étrangères et à des lois du Canada et compromettre la réputation internationale du Canada et les politiques du pays en matière de défense » (*Les limites du Canada, CF*, aux paragraphes 118–119).

[108] Une approche téléologique de l’interprétation de l’article 16, en particulier de l’expression « dans les limites du Canada », ne va pas dans le sens de la position du procureur général, selon qui il y a lieu d’élargir la signification de l’expression pour servir l’objet de la Loi sur le SCRS.

[109] N’est pas persuasive la proposition selon laquelle il faudrait interpréter l’article 16 de manière à autoriser [***la méthode de collecte proposée***] en raison de la conduite des [***]. Le procureur général n’a souligné aucun principe d’interprétation ni élément de jurisprudence en appui à son opinion.

3) Observations finales

[110] L’examen de l’article 16 en fonction du contexte global, du sens grammatical et ordinaire du libellé, de façon harmonieuse avec le régime et l’objet de la loi et l’intention du législateur, ne me permet pas de conclure que l’assistance « dans les limites du Canada, à la collecte d’informations ou de renseignements » peut être interprétée de manière à signifier qu’il suffit que l’assistance soit prêtée et que [***] soit effectuée « depuis » le Canada. En contexte, ce segment exige que ces deux actions se déroulent dans les limites du Canada.

[111] Le juge Noël a conclu que l’interprétation correcte de l’expression « dans les limites du Canada » est « seulement au Canada ». J’abonde dans son sens.

[112] Toutefois, j’estime que cette interprétation n’exige pas que toute étape, toute action ou tout élément de l’activité de collecte proposée se déroule « seulement au Canada ». Une fois qu’il est admis que la restriction géographique imposée par le législateur vise à éviter que soient menées « à l’étranger des activités cachées et offensives » de collecte de renseignements étrangers, il est possible de donner à l’article 16 une interprétation adéquate : il interdit les activités de collecte qui impliquent

risks that Parliament sought to mitigate. This must be determined on a case-by-case basis. At a minimum, a proposed collection activity involving legally significant extraterritorial activity and/or proposed extraterritorial activity that will attract the very risks Parliament has sought to mitigate will not be consistent with section 16.

[113] The [***] evidence demonstrates that in this instance, the [***proposed collection method***] would be employed to access [***] information that [***is outside Canada***]. The facts do not disclose a situation where [***the information is known to be outside of any state***]. My conclusions are limited to the findings of fact above at paragraph 75. I acknowledge that other circumstances might allow one to conclude the employment of [***the proposed collection method***] would be consistent with the “within Canada” requirement at section 16 but express no opinion in this regard.

[114] My conclusion that section 16, properly interpreted, does not prohibit all collection activities that involve some extraterritorial action is not inconsistent with Justice Noël’s conclusion that “within Canada” means “only in Canada”. Justice Noël reached that conclusion in the context of a detailed analysis where, at least in part, he found the [***collection***] to be contrary to section 16 because [***substantial elements of the collection occur outside Canada***] (*Within Canada FC*, at paragraph 169).

D. *The [***jurisprudence relating to information accessible through the Internet***]*

[***Note: paragraphs 115–125 are a discussion of jurisprudence relating to information accessible through the Internet***]

[115] The Attorney General submits that characterizing [***] as being unique would allow the Court to authorize [***]. However, he submits that the [***] jurisprudence

des mesures extraterritoriales qui vont à l’encontre de l’intention du législateur ou qui comportent les risques que le législateur souhaitait atténuer. Cela doit être déterminé au cas par cas. Au minimum, ne sera pas conforme à l’article 16 une activité de collecte proposée qui implique des mesures extraterritoriales qui revêtent une importance sur le plan juridique, ou une mesure extraterritoriale proposée qui comporte les risques mêmes que le législateur souhaitait atténuer.

[113] Les éléments de preuve sur [***] témoignent qu’en l’espèce la [***méthode de collecte proposée***] serait utilisée pour accéder [***] aux informations [***qui sont à l’extérieur du Canada***]. Les faits ne révèlent pas une situation dans laquelle [***les informations seraient connues pour être en dehors de n’importe quel état***]. Mes conclusions sont limitées aux conclusions de fait ci-dessus au paragraphe 75. Bien que je n’exprime aucune opinion à cet égard, je reconnais que de différentes circonstances pourraient permettre de conclure que l’utilisation de [***la méthode de collecte proposée***] serait conforme à l’exigence « dans les limites du Canada » de l’article 16.

[114] Ma conclusion selon laquelle l’article 16, correctement interprété, n’interdit pas toutes les activités de collecte qui impliquent une action extraterritoriale n’est pas incompatible avec la conclusion du juge Noël, selon qui « dans les limites du Canada » signifie « seulement au Canada ». Il en est parvenu à cette conclusion après une analyse détaillée au cours de laquelle il a constaté, du moins en partie, que [***la collecte***] contrevenait à l’article 16 parce que des [***éléments fondamentaux de la collecte se produisent à l’extérieur du Canada***] (*Les limites du Canada, CF*, au paragraphe 169).

D. *[***La jurisprudence relative à l’accessibilité de l’information par l’entremise de l’Internet***]*

[***Note : Les paragraphes 115 à 125 sont une discussion de la jurisprudence relative à l’accessibilité de l’information par l’entremise de l’Internet***]

[115] Le procureur général soutient que d’attribuer un caractère unique au [***] permettrait à la Cour d’autoriser [***]. Il est toutefois d’avis que la jurisprudence

provides a better approach to this issue. The jurisprudence recognizes [***] it reflects the fact that [***].

(1) [***]

[116] [***]

[117] [***]

[118] [***]

[119] [***]

[120] [***]

(2) [***]

[121] The Attorney General has also relied heavily on the Federal Court of Appeal decision in [***] taking the position that it is both dispositive and binding upon me.

[122] [***]

[123] [***]

[124] [***]

[125] [***]

(3) The [***] jurisprudence does not assist

[126] Whether a real and substantial connection exists between Canada and the [***collection or the information sought***] involves the consideration of the “within Canada” connection, but as only one of a number of factors. Parliament’s intent, international practice and the principle of international comity also must be considered and weighed. Doing so, at least in this instance, again requires a proper characterization of [***the proposed collection method***].

[127] [***The proposed method involves elements that are not present in the jurisprudence discussed, including

relative au principe [***] permet de mieux aborder la question. Cette jurisprudence reconnaît [***] fait état [***].

1) [***]

[116] [***]

[117] [***]

[118] [***]

[119] [***]

[120] [***]

2) [***]

[121] Le procureur général s’appuie également grandement sur l’arrêt [***] de la Cour d’appel fédérale. À son avis, cette décision tranche la question et me lie.

[122] [***]

[123] [***]

[124] [***]

[125] [***]

3) La jurisprudence relative au principe [***] n’offre pas d’appui

[126] Pour déterminer s’il existe un lien réel et important entre le Canada et [***la collecte ou les informations recherchées***] il est nécessaire d’étudier le lien avec « dans les limites du Canada »; il ne s’agit toutefois que d’un facteur parmi d’autres. Il y a aussi lieu de tenir compte de l’intention du législateur, des pratiques internationales et du principe de la courtoisie internationale. Pour ce faire, du moins en l’espèce, il est nécessaire de définir adéquatement [***la méthode de collecte proposée***].

[127] [***La méthode proposée comporte des éléments qui ne sont pas présents dans la jurisprudence discutée,

violations of foreign domestic and/or international law and/or international law principle of non-intervention in a manner that could harm Canada's interests***].

[128] These circumstances do not evidence the type of international practice [***] relied upon to conclude that [***]. Further, [***the proposed collection method, in violating foreign domestic and/or international law and/or the international law principle of non-intervention***] cannot be characterized as according with the principle of international comity and being consistent with objectives of order and fairness. The real and substantial connection test is intended to prevent overreach in the exercise of extraterritorial jurisdiction [***] not to promote overreach. Finally, the CSIS Act itself expressly limits extraterritorial activity in the provision of assistance by the Service, a fact that distinguishes these circumstances [***].

[129] I recognize that elements of the [***proposed collection method***] will, on these facts, occur within Canada, and that the [***] in question are present in Canada and [***] from within Canada. However, these elements are simply not sufficient in the face of the factors and circumstances described above to allow me to conclude a real and substantial connection has been established in this instance. In the absence of that connection the Attorney General cannot rely upon the [***] jurisprudence (in addition to [***] the Attorney General has also relied on [***] both of which were distinguished in *Within Canada FC*, at paragraphs 150–167).

[130] In reaching this conclusion I take no issue with the need for courts to recognize technological change and interpret legislation in a manner that reflects current day technological reality. However, [***] does not teach that advancements in technology are a basis upon which a court may adopt an interpretation that is contrary to the plain meaning, the underlying intent or purpose of the legislation. In this respect I agree with the *amici*. New technological capabilities must be considered in the interpretation of legislation. Doing so, however, does not

y compris des violations des lois étrangères ou internationales, ou le principe de non-ingérence reconnu en droit international d'une manière qui pourrait nuire à l'intérêt du Canada***].

[128] Ces circonstances ne correspondent pas au type de pratiques internationales invoquées [***] pour conclure que [***]. En outre, il ne saurait être question d'affirmer [***que la méthode de collecte proposée, en violant des lois étrangères ou internationales, ou le principe de non-ingérence reconnu en droit international***] cadre avec le principe de la courtoisie internationale ou avec des objectifs d'ordre et d'équité. Le critère du lien réel et important vise à éviter que l'on aille trop loin dans l'exercice de compétences sur les opérations extraterritoriales [***], non à encourager l'élargissement des limites territoriales. Enfin, comme il a été établi plus haut, l'article 16 de la Loi sur le SCRS limite expressément les activités extraterritoriales quant à la prestation d'assistance par le Service, un fait qui distingue cette circonstance [***].

[129] Je reconnais que certaines activités [***de la méthode de collecte proposée***] auront lieu, en l'espèce, dans les limites du Canada, et que [***] en question sont au Canada et [***] depuis les frontières du Canada. Toutefois, ces activités menées dans les limites du Canada lors du recours [***] ne suffisent tout simplement pas à m'amener à conclure à l'établissement d'un lien réel et important en l'espèce. À défaut d'un tel lien, le procureur général ne peut pas s'appuyer sur la jurisprudence relative au principe [***] (outre les arrêts [***] il a invoqué les décisions [***] et [***] toutes deux citées dans la décision *Les limites du Canada, CF*, aux paragraphes 150–167).

[130] S'agissant de cette conclusion, je n'ai rien à redire quant à la nécessité que les tribunaux reconnaissent l'avancement de la technologie et interprètent les lois en fonction de la réalité technologique d'aujourd'hui. Toutefois, l'arrêt [***] ne montre pas qu'un tribunal peut s'appuyer sur des percées technologiques pour adopter une interprétation qui va à l'encontre du sens ordinaire d'un libellé, de l'intention du législateur ou de l'objet d'une loi. À cet égard, j'abonde dans le sens des *amici*. Il y a lieu de tenir compte des nouveaux moyens

allow a court to vitiate the clear intent of Parliament where that new technology results in the very activity Parliament sought to limit and, in turn, attracts the very risks and consequences Parliament sought to avoid.

VI. Conclusion

[131] Section 16 limits assistance to that which occurs within Canada. Neither the words, the context in which the words are used or the purpose underlying the CSIS Act and section 16 allow for a meaning to be given to the phrase “within Canada” that is broader than the words suggest: assistance within the geographic limits of Canada.

[132] Assistance occurs within Canada where all “significant assistance or collection activity occurs only” within Canada. What is significant assistance or collection activity is to be assessed on a case-by-case basis. However, activity that is significant to the provision of assistance or the collection activity will minimally include (1) all legally relevant and consequential activity; and (2) all activity that attracts the very risks Parliament has sought to mitigate in adopting the geographic limitation found at section 16 of the Act. Activity that is contrary to principles of international law will generally attract those risks absent Parliament’s expressed or implied intent not to be limited by foreign or international law.

[133] In this instance legally relevant and consequential activity will occur outside Canada if the [***proposed collection method***] were pursued. This would include [***collection activity that is contrary to foreign domestic and/or international law and/or the international law principle of non-intervention***]. Undertaking [***the proposed collection method***] in these circumstances would also be inconsistent with the principle of international comity. The risks to Canada are not theoretical; [***]. The [***proposed collection method***] involves significant activity outside of Canada, activity that is both

technologiques dans l’interprétation des lois, mais cela ne permet pas à un tribunal de vicier l’intention claire du législateur lorsque cette nouvelle technologie mène à l’exercice de l’activité même que ce dernier cherchait à limiter et, donc, est à l’origine des risques et des conséquences qu’il cherchait à éviter.

VI. Conclusion

[131] L’article 16 limite l’assistance à celle qui est prêté dans les limites du Canada. Ni le libellé, ni son contexte, ni l’objet de la Loi sur le SCRS et de l’article 16 ne permettent d’élargir la signification de ce qui est suggéré par l’expression « dans les limites du Canada », l’assistance dans les limites géographiques du Canada.

[132] L’assistance est prêté dans les limites du Canada lorsque toute « activité importante ayant trait à l’assistance ou à la collecte est menée uniquement » dans les limites du Canada. La définition d’« activité d’assistance ou de collecte importante » dépend des circonstances de chaque cas. Cependant, une activité qui est importante sur le plan d’assistance ou de collecte inclura au minimum, 1) toute activité pertinente qui porte à conséquence sur le plan juridique et 2) toute activité qui présente les risques mêmes que le législateur a cherché à atténuer par l’adoption de la restriction géographique prévue à l’article 16. En règle générale, toute activité qui contrevient aux principes du droit international présente ces risques, à moins que le législateur ait l’intention manifeste ou implicite qu’elle ne soit pas limitée par le droit d’un État étranger ou le droit international.

[133] En l’espèce, en cas de recours [***à la méthode de collecte proposée***] il y aura des activités pertinentes qui portent à conséquence sur le plan juridique à l’extérieur du Canada, notamment [***l’activité de collecte contraire aux lois étrangères ou internationales, ou le principe de non-ingérence reconnu en droit international***]. De plus, l’utilisation de cette [***méthode de collecte proposée***] dans ces circonstances serait incompatible avec le principe de la courtoisie internationale. [***La méthode de collecte proposée***] implique de nombreuses activités à l’extérieur du Canada,

legally relevant and that invites the risks Parliament has sought to mitigate.

[134] To respond to the questions as framed by the *amici*, [***the collection of information***] without regard to whether [***the information is outside Canada, using the proposed collection method***] does not, on these facts, satisfy the “within Canada” limitation as prescribed at section 16 of the CSIS Act. In addition, section 21 of the CSIS Act does not provide this Court with the authority to approve Service activity [***outside Canada***] that would breach [***foreign domestic and/or international law and/or the international law principle of non-intervention***] where warrants are sought pursuant to section 16.

[135] The Attorney General has brought the recent decision of Justice James O’Reilly in CSIS [***] to my attention on the basis that it addresses, in part, an issue that relates to the “within Canada” limitation at section 16. In that decision Justice O’Reilly concludes that the activity under review is consistent with the geographic limitations imposed by section 16 despite a potential extraterritorial element. The circumstances in CSIS [***] appear significantly different from those before me, and based on the description of the activities set out in that decision, it is not evident that any extraterritorial actions would be characterized as being significant to the assistance or collection activity.

[136] Although my conclusion will [***] that outcome is unavoidable in the face of the section 16 limitation. I agree with Justice Noël’s view that to conclude otherwise is to usurp the role of Parliament.

JUDGMENT

THIS COURT’S JUDGMENT is that:

1. The application for a warrant to [***collect information by the proposed collection

activités qui sont pertinentes sur le plan juridique et qui présentent les risques que le législateur cherchait à atténuer. Les risques pour le Canada ne sont pas qu’hypothétiques [***].

[134] Voici la réponse aux questions posées par les *amici* : [***la collecte d’information***] sans distinction quant à [***savoir si l’information provient de l’étranger, en utilisant la méthode de collecte proposée***] ne respecte pas, en l’espèce, la restriction « dans les limites du Canada » prévue à l’article 16 de la Loi sur le SCRS. En outre, l’article 21 de la Loi sur le SCRS ne confère pas à la Cour le pouvoir d’approuver des activités du Service [***à l’extérieur du Canada***] visé par des demandes de mandats présentées en vertu de l’article 16 qui contreviendraient aux [***lois étrangères ou internationales, ou le principe de non-ingérence reconnu en droit international***].

[135] Le procureur général a porté à mon attention la décision récente du juge James O’Reilly dans le dossier SCRS [***] car elle aborde, en partie, une question relative à la restriction « dans les limites du Canada » prévue à l’article 16. Le juge O’Reilly y conclut que, dans les circonstances et malgré un élément extraterritorial potentiel, l’activité d’assistance en question respecte les restrictions géographiques imposées par l’article 16. Les circonstances semblent très différentes de celles en l’espèce, et selon la description qui en est donnée dans cette décision, il n’est pas évident que toute action extraterritoriale serait caractérisée comme étant importante pour l’activité d’assistance ou de collecte.

[136] En raison de ma conclusion, [***] il s’agit toutefois d’une issue inévitable, compte tenu de la restriction prévue à l’article 16. J’abonde dans le sens du juge Noël : en arriver à une autre conclusion reviendrait à usurper le rôle du législateur.

JUGEMENT

LA COUR REND LE JUGEMENT SUIVANT :

1. La demande de mandat visant [***la collecte d’information par l’entremise de la méthode

method***] for the purpose of providing assistance to the Minister [***] pursuant to section 16 of the CSIS Act, is dismissed;

2. A copy of this judgment and reasons shall be placed on Court file [***the contemporaneous cause***]; and
3. These reasons shall, within 20 days of the date of this judgment and reasons, be reviewed by counsel for the Attorney General and the Canadian Security Intelligence Service for the purposes of identifying what parts of the judgment and reasons can be made public. After those 20 days, and within the following 20 days, the *amici* shall review the suggested redactions. Both are to be guided by the open court principle and shall work cooperatively in conducting this review. Any contentious issues shall be referred to the undersigned within the following five days for determination.

proposée***] pour prêter assistance au ministre [***] en vertu de l'article 16 de la Loi sur le SCRS est rejetée;

2. Une copie de ce jugement et de ces motifs sera placée dans le dossier de la Cour [***du cas simultané***]; et
3. Dans les 20 jours suivant la date du présent jugement et des motifs qui l'accompagnent, l'avocat du procureur général et du Service canadien du renseignement de sécurité les passera en revue pour en déterminer les parties qui peuvent être rendues publiques. Au cours des 20 jours suivants, les *amici* examineront leurs recommandations. Les deux parties collaboreront dans le respect du principe de la publicité des débats judiciaires. Toute question litigieuse sera portée à l'attention du soussigné dans les cinq jours suivants pour être tranchée.