

TOP SECRET
CONF-1-18
2018 FC 738

TRÈS SECRET
CONF-1-18
2018 CF 738

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 concernant une demande présentée par [*] en vue de la délivrance de mandats au titre 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 [*]**

Et dans l'affaire concernant [*]**

INDEXED AS: X (RE)

RÉPERTORIÉ : X (RE)

Federal Court, Noël J.—Ottawa [***] and [***].

Cour fédérale, juge Noël—Ottawa [***] et [***].

Editor's Note: This decision has been affirmed on appeal (CONF-4-18, 2018 FCA 207). Portions redacted by the Court are indicated by [***].

Note de l'arrêtiste : Cette décision a été confirmée en appel (CONF-4-18, 2018 CAF 207). Les parties caviardées par la Cour sont indiquées par [***].

*Security Intelligence — Application by Canadian Security Intelligence Service (Service or CSIS) for warrant having extraterritorial effect pursuant to Canadian Security Intelligence Service Act (CSIS Act), ss. 16, 21 — Minister [***] (Minister) requesting assistance from Minister of Public Safety in collection of information, intelligence respecting capabilities, intentions, activities of foreign state; Minister's request for assistance granted — Whether Federal Court having jurisdiction under CSIS Act, ss. 16, 21 to issue warrant that has extraterritorial effect; more specifically, whether expression contained in CSIS Act, s. 16 “within Canada” or in French “dans les limites du Canada” prohibiting Service from obtaining warrant for specific investigative activities or whether those activities contradicting express geographical limitation found in CSIS Act, s. 16 — Different mandates, functions granted to Service by CSIS Act examined — Three-part analysis (textual, contextual, purposive) conducted to properly interpret expression “within Canada”, “dans les limites” found in CSIS Act, s. 16 — Textual analysis showing that Parliament's choice of words explicitly limiting Service's secondary function to collection of information, intelligence to Canada — Regarding contextual analysis, CSIS Act, ss. 12, 21 modified to explicitly authorize Service to “perform its duties and functions ... within or outside Canada” but no similar amendment made to CSIS Act, s. 16 — Legislative history of s. 16 also examined, showing Parliament's intention to restrict foreign collection to within Canada — Therefore, “within Canada” limitation in s. 16 reflecting Parliament's clear intention to ensure that collection of foreign information, intelligence, occurring solely in Canada — Restriction “within Canada” found at s. 16 always created foreign intelligence gap in that Service barred from collecting information outside Canada — By explicitly restricting foreign intelligence collection to Canada, Parliament confirmed*

*Renseignement de sécurité — Demande du Service canadien du renseignement de sécurité (le Service ou le SCRS) en vue d'obtenir un mandat à portée extraterritoriale au titre des art. 16 et 21 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS) — Le ministre [***] (le ministre) a présenté au ministre de la Sécurité publique une demande d'assistance à la collecte d'informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités d'un État étranger; il a été consenti à la demande d'assistance du ministre — Il s'agissait de savoir si la Cour fédérale avait compétence, au titre des art. 16 et 21 de la Loi sur le SCRS, pour décerner un mandat à portée extraterritoriale; plus précisément, si l'expression figurant à l'art. 16 de la Loi sur le SCRS « dans les limites du Canada » ou en anglais « within Canada » interdit au Service d'obtenir un mandat pour certaines activités d'enquête ou si ces activités vont à l'encontre de la limite territoriale expresse imposée à l'art. 16 de la Loi sur le SCRS — Les mandats et fonctions conférés au Service par la Loi sur le SCRS ont été examinés — Pour interpréter correctement l'expression « dans les limites du Canada » et « within Canada » énoncée à l'art. 16 de la Loi sur le SCRS, l'on a procédé à une analyse en trois volets (textuelle, contextuelle, téléologique) — L'analyse textuelle a démontré que le choix des mots par le législateur restreint explicitement la fonction secondaire du Service à la collecte d'informations et de renseignements au Canada — En ce qui concerne l'analyse contextuelle, les art. 12 et 21 de la Loi sur le SCRS ont été modifiés de manière à autoriser explicitement le Service à « exercer les fonctions [...] même à l'extérieur du Canada » mais aucune modification similaire n'a été apportée à l'art. 16 de la Loi sur le SCRS — L'historique législatif de l'art. 16 a aussi été examiné, et il a montré l'intention du législateur de restreindre aux limites du Canada les activités de collecte de renseignements étrangers — Par conséquent,*

its intention to limit risk of damaging diplomatic, political relationships with foreign states — Wording of s. 16 clear; expression “within Canada” restrictive — Application dismissed.

International Law — In application by Canadian Security Intelligence Service (Service or CSIS) for warrant having extraterritorial effect pursuant to Canadian Security Intelligence Service Act (CSIS Act), ss. 16, 21, territorial scope of s. 16 having to be determined — Principles of international law considered in conducting s. 16 analysis — Canadian legislation presumed to conform with international law — Interpretation presented by Attorney General of “within Canada” at s. 16 as having extraterritorial dimension undermining interstate relationships, could not be said to conform with principle of comity of nations — Lastly, explicitness of “within Canada” not rebutting presumption against extraterritoriality.

This was an application by the Canadian Security Intelligence Service (the Service or CSIS) for a warrant having extraterritorial effect pursuant to sections 16 and 21 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* (CSIS Act).

Pursuant to the requirements of paragraph 16(3)(a) of the CSIS Act, the Minister [***] (the Minister) personally requested, by letter addressed to the Minister of Public Safety, assistance in the collection of information and intelligence with respect to the capabilities, intentions and activities of a foreign state. Pursuant to paragraph 16(3)(b), the Minister of Public Safety provided personal consent to the Director of the Service to assist the Minister in the collection of information or intelligence relating to the capabilities, intentions and activities of the foreign state by the means described in the request from the Minister.

The issue was whether the Federal Court has jurisdiction under sections 16 and 21 of the CSIS Act to issue a warrant that has extraterritorial effect. More specifically, the question at issue was whether the expression contained in section 16 of the CSIS Act “within Canada” or in French “*dans les limites*

la restriction « dans les limites du Canada » à l’art. 16 représente l’intention claire du législateur de garantir que la collecte d’information et de renseignement étrangers se produise uniquement au Canada — La restriction « dans les limites du Canada » figurant à l’art. 16 a toujours créé une lacune au chapitre du renseignement étranger en ce sens qu’il est interdit au Service de recueillir des renseignements n’étant pas situés au Canada — En restreignant explicitement aux limites du Canada la collecte de renseignements étrangers, le législateur a confirmé son intention d’atténuer le risque de compromettre les relations diplomatiques et politiques avec des États étrangers — Le libellé de l’art. 16 est clair; l’expression « dans les limites du Canada » est restrictive — Demande rejetée.

Droit international — Dans une demande du Service canadien du renseignement de sécurité (le Service ou le SCRS) en vue d’obtenir un mandat à portée extraterritoriale au titre des art. 16 et 21 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS), la portée territoriale de l’art. 16 a dû être déterminée — Les principes du droit international ont été pris en considération aux fins de l’analyse de l’art. 16 — Les lois canadiennes sont présumées conformes au droit international — L’interprétation de « dans les limites du Canada » à l’art. 16 proposée par la procureure générale, qui favorise la présence d’une dimension extraterritoriale, nuirait aux relations entre les États et n’était pas conforme au principe de la courtoisie des nations — Enfin, le caractère explicite de l’expression « dans les limites du Canada » ne réfutait pas la présomption contre l’extraterritorialité.

Il s’agissait d’une demande du Service canadien du renseignement de sécurité (le Service ou le SCRS) en vue d’obtenir un mandat à portée extraterritoriale au titre des articles 16 et 21 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (Loi sur le SCRS).

Conformément aux exigences imposées à l’alinéa 16(3)a) de la Loi sur le SCRS, le ministre [***] (le ministre) a présenté, par lettre adressée au ministre de la Sécurité publique, une demande personnelle d’assistance à la collecte d’informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités d’un État étranger. En application de l’alinéa 16(3)b), le ministre de la Sécurité publique a consenti personnellement à ce que le directeur du Service prête son assistance au ministre dans la collecte d’informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités de l’État étranger à l’aide des méthodes décrites dans la demande du ministre.

Il s’agissait de savoir si la Cour fédérale avait compétence, au titre des articles 16 et 21 de la Loi sur le SCRS, pour décerner un mandat à portée extraterritoriale. Plus précisément, la question en litige était de savoir si l’expression figurant à l’article 16 de la Loi sur le SCRS « dans les limites du Canada »

du Canada” prohibits the Service from obtaining a warrant for specific investigative activities or whether those activities contradict the express geographical limitation found in section 16 of the CSIS Act.

Held, the application should be dismissed.

The Attorney General submitted that the Court has the jurisdiction under sections 16 and 21 of the CSIS Act to issue the warrant. It argued that the Court had to adopt a purposive interpretation of section 16 that supports the presence of an extraterritorial dimension when providing assistance from “within Canada”. The *amicus* asked the Court to consider that the position of the Attorney General was not supported by the wording of section 16 of the CSIS Act and, accordingly, that the Court does not have jurisdiction to issue the warrant. It submitted that the wording is clear: the phrase “within Canada” is an express restriction.

The principles of statutory interpretation and, in particular, those specific to national security legislation were reviewed. Strict limitations and controls on intelligence gathering powers are guiding principles in the interpretation of national security legislation and this obliges the Court to interpret intrusive powers cautiously. If the scope of the powers in the CSIS Act require expansion in order to provide assistance to the Minister of Foreign Affairs or National Defence, such change must be brought through legislative amendment, not by the Court broadly interpreting the CSIS Act.

The different mandates and functions granted to the Service by the CSIS Act were examined. Section 16, which was at issue in this case, enables CSIS to collect foreign related information of a political, economic and commercial nature that could benefit Canada’s interests. When the section 16 authority is coupled with a section 21 warrant obtained from this Court, CSIS may be authorized to use intrusive techniques to collect “within Canada” information concerning foreign states or persons.

A three-part analysis (textual, contextual, purposive) was conducted in order to properly interpret the expression “within Canada” found in section 16 of the CSIS Act. The textual analysis showed that when guided by the dictionary definitions of the words “within” and “*dans les limites*” found in section 16, the grammatical and ordinary meaning is clear and unambiguous in both official languages. Parliament’s choice of words explicitly limits the Service’s secondary function to the collection of information and intelligence to Canada.

ou en anglais « *within Canada* » interdit au Service d’obtenir un mandat pour certaines activités d’enquête ou si ces activités vont à l’encontre de la limite territoriale expresse imposée à l’article 16 de la Loi sur le SCRS.

Jugement : la demande doit être rejetée.

La procureure générale a soutenu que la Cour a compétence au titre des articles 16 et 21 de la Loi sur le SCRS pour décerner le mandat. Elle a soutenu que la Cour devait adopter une interprétation téléologique à l’égard de l’article 16 qui penche en faveur de l’existence d’une dimension extraterritoriale au moment de prêter une assistance « dans les limites du Canada ». L’*amicus curiae* a demandé à la Cour de prendre en considération le fait que la thèse de la procureure générale n’était pas étayée par le libellé de l’article 16 de la Loi sur le SCRS et que la Cour n’a donc pas compétence pour décerner le mandat. Il a affirmé que le libellé est clair et que l’expression « dans les limites du Canada » constitue une restriction expresse.

Les principes d’interprétation des lois, plus particulièrement les principes propres aux lois relatives à la sécurité nationale, ont été examinés. Des limites et contrôles stricts quant à la collecte de renseignements font partie des principes directeurs aux fins de l’interprétation des lois en matière de sécurité nationale, et cela oblige la Cour à interpréter des pouvoirs intrusifs avec prudence. Si la portée des pouvoirs conférés par la Loi sur le SCRS doit être élargie afin que le Service puisse prêter assistance aux ministres des Affaires étrangères ou de la Défense nationale, un tel changement doit être apporté au moyen de modifications législatives, et non par une interprétation large de la Loi sur le SCRS par la Cour.

Les mandats et fonctions conférés au Service par la Loi sur le SCRS ont été examinés. L’article 16, qui était en cause en l’espèce, autorise le SCRS à recueillir des informations en matière étrangère de nature politique, économique et commerciale susceptibles de servir les intérêts du Canada. Lorsque l’on combine le pouvoir conféré à l’article 16 avec un mandat décerné par la Cour en conformité avec l’article 21, le SCRS peut être autorisé à utiliser, « dans les limites du Canada », des méthodes intrusives de collecte d’informations concernant des personnes ou des États étrangers.

Pour interpréter correctement l’expression « dans les limites du Canada » énoncée à l’article 16 de la Loi sur le SCRS, la Cour a procédé à une analyse en trois volets (textuelle, contextuelle, téléologique). L’analyse textuelle a démontré qu’en consultant les définitions des termes « dans les limites » ou « *within* » fournies par les dictionnaires, on constate que le sens grammatical et ordinaire est clair et non équivoque dans les deux langues officielles. Le choix des mots par le législateur restreint explicitement la fonction secondaire du Service à la

Moreover, other conditions exist limiting the foreign intelligence function within specific and strict statutory parameters.

The Court also situated the foreign intelligence function within its entire context, more specifically within the Service's primary and secondary functions. While rarely amended, the CSIS Act was modified in 2015 in which extraterritorial powers in its subsections 12(2), 15(2), and 21(3.1) were added. Sections 12 and 21 were modified to explicitly authorize the Service to "perform its duties and functions ... within or outside Canada", but no similar amendment was made to section 16. These amendments sought to clarify the extraterritorial powers in the CSIS Act. Parliament had a clear opportunity to amend the territorial restriction in section 16 to provide an extraterritorial collection power but did not do so. When looking at the precise wording used in section 12 "within or outside Canada" and in section 2 "within or relating to Canada" in parallel with the wording used in section 16 "within Canada", Parliament's clear intention to geographically limit the application or execution of section 16 to within Canadian borders is shown. The legislative history of section 16 with a specific emphasis on "within Canada" to illuminate the correct interpretation of this expression was also examined. This examination demonstrated that Parliament preserved a steady and constant line of thought on the territorial scope of section 16 and, while the removal of "within Canada" from section 16 was recommended throughout the years, Parliament consistently reconfirmed its intention to restrict foreign collection to within Canada. Therefore, the "within Canada" limitation in section 16 reflects the clear intention of Parliament to ensure that the collection of foreign information and intelligence occurs solely in Canada.

The Attorney General's argument that the Court should adopt a purposive interpretation of section 16 that supports the presence of an extraterritorial dimension when providing assistance "within Canada" was rejected. The Court also rejected its argument that advances in technology have made section 16 obsolete or inoperable. By creating the Communication Security Establishment (CSE) as having a primary jurisdiction to collect foreign signals intelligence abroad, Parliament could not have intended the Service to have the same wide powers at section 16. The "within Canada" restriction found at section 16 has always created a foreign intelligence gap in that the Service was always barred from collecting information not in Canada. Protecting Canada's reputation and diplomatic relationships have always been an important consideration in

collecte d'informations et de renseignements au Canada. En outre, d'autres conditions imposent des paramètres législatifs particuliers et stricts à la fonction de collecte de renseignements étrangers.

La Cour a aussi situé la fonction de collecte de renseignements étrangers dans son contexte global, plus particulièrement eu égard aux fonctions principales et secondaires du Service. Si elle a rarement été modifiée, la Loi sur le SCRS a été modifiée en 2015 et des pouvoirs extraterritoriaux ont été ajoutés aux paragraphes 12(2), 15(2), et 21(3.1). Les articles 12 et 21 ont été modifiés de manière à autoriser explicitement le Service à « exercer les fonctions [...] même à l'extérieur du Canada » mais aucune modification similaire n'a été apportée à l'article 16. Ces modifications visaient à préciser les pouvoirs extraterritoriaux conférés par la Loi sur le SCRS. Le législateur a eu une excellente occasion de modifier la limite territoriale imposée à l'article 16 pour accorder un pouvoir de collecte extraterritorial, mais il ne l'a pas fait. Si l'on interprète les termes précis « même à l'extérieur du Canada » utilisés à l'article 12 et « qui touchent le Canada ou s'y déroulent » utilisés à l'article 2 en parallèle avec l'expression « dans les limites du Canada » utilisée à l'article 16, l'intention claire du Canada était de limiter l'application ou l'exécution de l'article 16 aux emplacements situés à l'intérieur des frontières du Canada. L'historique législatif de l'article 16 en accordant une importance particulière à l'expression « dans les limites du Canada » afin de mettre en lumière la bonne façon de l'interpréter a été examiné. Cet examen a montré que le législateur a conservé au fil des années une orientation cohérente et constante relativement à la portée territoriale de l'article 16 et, bien que l'on ait recommandé l'élimination de l'expression « dans les limites du Canada » de l'article 16, le législateur a constamment et uniformément réitéré son intention de restreindre aux limites du Canada les activités de collecte de renseignements étrangers. Par conséquent, la restriction « dans les limites du Canada » à l'article 16 représente l'intention claire du législateur de garantir que la collecte d'information et de renseignement étrangers se produise uniquement au Canada.

L'argument de la procureure générale du Canada selon lequel la Cour devrait adopter une interprétation téléologique de l'article 16 qui favorise la présence d'une dimension extraterritoriale pour ce qui est de l'assistance offerte « dans les limites du Canada » a été rejeté. La Cour a aussi rejeté son argument selon lequel des évolutions technologiques ont rendu l'article 16 désuet ou inapplicable. En créant le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) comme ayant la compétence principale de recueillir des renseignements étrangers à l'extérieur du Canada, le législateur n'aurait pas pu avoir l'intention de conférer au Service les mêmes pouvoirs à l'article 16. La restriction « dans les limites du Canada » figurant à l'article 16 a toujours créé une lacune au chapitre du renseignement étranger en ce sens qu'il a toujours été interdit

the context of national security legislation. By explicitly restricting foreign intelligence collection to Canada, Parliament confirmed its intention to limit the risk of damaging diplomatic and political relationships with foreign states. Important policy considerations to protect Canada's international reputation remain rooted in the purpose of the CSIS Act. When interpreting the CSIS Act, a judge must be deferential to its strict limitations. The wording of section 16 is clear; the expression "within Canada" is restrictive. The Service's assistance must be conducted within Canada.

The principles of international law were considered to conduct the analysis of section 16's territorial scope. Unless clearly stated, Canadian legislation is presumed to conform with international law. The interpretation presented by the Attorney General of "within Canada" at section 16 undermined interstate relationships and could not be said to conform with the principle of comity of nations. Lastly, the explicitness of "within Canada" does not rebut the presumption against extraterritoriality. This finding was reinforced by the 2015 amendments to the CSIS Act.

The correct interpretation of the expression "within Canada" is "only in Canada"; anything else would amount to the Court legislatively rewriting this section. Thus, the Court does not have jurisdiction to issue the applied-for warrant. If section 16 needs a broader scope to effectively assist the ministers, the Service should turn its eyes to Parliament, which is the appropriate forum to address the "gap" identified by the Attorney General.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Bill C-9, *An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto*, 32nd Parl., 2nd Sess., 1984.
- Bill C-44, *Protection of Canada from Terrorists Act*, 41st Parl., 2nd Sess., 2015.
- Bill C-157, *an Act to establish the Canadian Security Intelligence Service Act, to enact an Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof of in relation thereto*, 32nd Parl., 1st Sess., 1983.

au Service de recueillir des renseignements n'étant pas situés au Canada. La protection de la réputation du Canada et de ses relations diplomatiques a toujours été un facteur important dans le contexte des dispositions législatives portant sur la sécurité nationale. En restreignant explicitement aux limites du Canada la collecte de renseignements étrangers, le législateur a confirmé son intention d'atténuer le risque de compromettre les relations diplomatiques et politiques avec des États étrangers. Des facteurs stratégiques importants concernant la protection de la réputation internationale du Canada demeurent des éléments fondamentaux de la raison d'être de la Loi sur le SCRS. Au moment d'interpréter la Loi sur le SCRS, un juge doit s'en remettre aux limites strictes de celle-ci. Le libellé de l'article 16 est clair; l'expression « dans les limites du Canada » est restrictive. L'assistance du Service doit être offerte dans les limites du Canada.

Les principes du droit international ont été pris en considération aux fins de l'analyse de la portée territoriale de l'article 16. À moins que le contraire soit clairement indiqué, il faut supposer que les lois canadiennes sont conformes au droit international. L'interprétation de « dans les limites du Canada » à l'article 16 proposée par la procureure générale nuit aux relations entre les États et n'était pas conforme au principe de la courtoisie des nations. Enfin, le caractère explicite de l'expression « dans les limites du Canada » ne réfutait pas la présomption contre l'extraterritorialité. Cette conclusion a été renforcée par les modifications de 2015 à la Loi sur le SCRS.

L'interprétation correcte de l'expression « dans les limites du Canada » est « seulement au Canada ». Si la Cour en faisait une autre interprétation, elle réécrirait essentiellement l'article. Ainsi, la Cour n'a pas la compétence de délivrer le mandat demandé. S'il faut que la portée de l'article 16 soit élargie pour que le Service puisse aider les ministres efficacement, celui-ci devrait s'adresser au Parlement, puisqu'il s'agit là de la tribune où il convient d'aborder les « lacunes » définies par la procureure générale.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].
- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.
- Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1.
- Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5, art. 273.64, 273.65.
- Loi sur le droit d'auteur*, L.R.C. (1985), ch. C-42.
- Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 2 « menaces envers la sécurité du Canada », 12, 12.1, 13, 14, 15, 16, 17(1)b), 21, 21.1(1), 56.

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].
Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C., 1985, c. C-23, ss. 2 “threats to the security of Canada”, 12, 12.1 13, 14, 15, 16, 17(1)(b), 21, 21.1(1), 56.
Copyright Act, R.S.C., 1985, c. C-42.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46.
Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1.
National Defence Act, R.S.C., 1985, c. N-5, ss. 273.64, 273.65.
National Security Act of 1947, 61 Stat. 498.
Security Offences Act, R.S.C., 1985, c. S-7.

Loi sur les infractions en matière de sécurité, L.R.C. (1985), ch. S-7.
National Security Act of 1947, 61 Stat. 498.
 Projet de loi C-9, *Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative*, 32^e lég., 2^e sess., 1984.
 Projet de loi C-44, *Loi sur la protection du Canada contre les terroristes*, 41^e lég., 2^e sess., 2015.
 Projet de loi C-157, *Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative*, 32^e lég., 1^{re} sess., 1983.

CASES CITED

APPLIED:

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 S.C.R. 27, (1998) 36 O.R. (3d) 418; *X (Re)*, 2016 FC 1105, [2017] 2 F.C.R. 396; *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292.

CONSIDERED:

Canadian Security Intelligence Service Act (Re), 2012 FC 1437, [2014] 2 F.C.R. 514; *Canadian Security Intelligence Service Act (Re)*, 2008 FC 301, [2008] 4 F.C.R. 230; *X (Re)*, 2014 FCA 249, [2015] 1 F.C.R. 684, affg 2013 FC 1275, [2015] 1 F.C.R. 635; *Hill v. William Hill (Park Lane) Ltd.*, [1949] A.C. 530 (H.L.); *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350; *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, 2002 SCC 75, [2002] 4 S.C.R. 3; *Society of Composers, Authors and Music Publishers in Canada v. Canadian Assn. of Internet Providers*, 2004 SCC 45, [2004] 2 S.C.R. 427.

REFERRED TO:

X (Re), 2017 FC 136, [2017] 4 F.C.R. 391; *Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 SCC 62, [2005] 3 S.C.R. 141; *Atco Gas & Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140; *Morguard Investments Ltd. v. De Savoye*, [1990] 3 S.C.R. 1077, (1990), 76 D.L.R. (4th) 256; *Théberge v. Galerie d’Art du Petit Champlain inc.*, 2002 SCC 34, [2002] 2 S.C.R. 336; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 R.C.S. 27; *X (Re)*, 2016 CF 1105, [2017] 2 R.C.F. 396; *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Renvoi relatif à la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, 2012 CF 1437, [2014] 2 R.C.F. 514; *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Re)*, 2008 CF 301, [2008] 4 R.C.F. 230; *X (Re)*, 2014 CAF 249, [2015] 1 R.C.F. 684, confirmant 2013 CF 1275, [2015] 1 R.C.F. 635; *Hill v. William Hill (Park Lane) Ltd.*, [1949] A.C. 530 (H.L.); *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350; *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, 2002 CSC 75, [2002] 4 R.C.S. 3; *Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Association canadienne des fournisseurs Internet*, 2004 CSC 45, [2004] 2 R.C.S. 427.

DÉCISIONS CITÉES :

X (Re), 2017 CF 136, [2017] 4 R.C.F. 391; *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141; *Atco Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140; *Morguard Investments Ltd. c. De Savoye*, [1990] 3 R.C.S. 1077; *Théberge c. Galerie d’Art du Petit Champlain inc.*, 2002 CSC 34, [2002] 2 R.C.S. 336; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601.

AUTHORS CITED

- Canada. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. *First Report: Security and Information* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1981).
- Canada. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. *Second Report: Freedom and Security Under the Law*, Vols. 1–2. Ottawa: Supply and Services Canada, 1981.
- Canada. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. *Third Report: Certain Activities and the Question of Governmental Knowledge*, Ottawa: Supply and Services Canada, 1981.
- Canada. Parliament. House of Commons. *In Flux But Not In Crisis: A Report of the House of Commons Special Committee on The Review of the Canadian Security Intelligence Act and the Security Offences Act*, September 1990.
- Canada. Parliament. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Justice and Legal Affairs Committee*, 32nd Parl., 2nd Sess., Issue No. 29 (29 May 1984).
- Canada. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on The Review of the CSIS Act and the Security Offences Act, Respecting: Future Business*, 34th Parl., 2nd Sess., Issue No. 9 (16 January 1990).
- Canada. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs*, 32nd Parl., 2nd Sess., Issue No. 28 (24 May 1984).
- Canada. Parliament. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Public Safety and National Security*, Evidence, 41st Parl., 2nd Sess., Issue No. 40 (24 November 2014).
- Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Public Safety and National Security, *Evidence*, 39th Parl., 1st Sess., Issue No. 44 (May 15, 2007).
- Canada. Parliament. House of Commons. *The Government's Response to the Report of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service* (January 1984).
- Canada. Parliament. Senate. Proceedings of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service, *The subject-matter of Bill C-157: "Canadian Security Intelligence Act", 3rd Proceeding*, 32nd Parl., 1st Sess., Issue Nos. 3–11 (19 August–22 September 1983).
- Canada. Parliament. Senate. *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Security and Defence*, 39th Parl., 1st Sess., Issue No. 13 (March 26, 2007).

DOCTRINE CITÉE

- Bibliothèque du Parlement. Direction de la recherche parlementaire. Bulletin d'actualité 84-27F. *Le Service canadien du renseignement de sécurité* (révisé le 24 janvier 2000).
- Canada. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. *Modifications à la Loi sur le SCRS : Propositions pour le Comité de la Chambre des communes*. Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989.
- Canada. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. *Rapport annuel 1988–1989*. Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989.
- Canada. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. *Rapport annuel 2012–2013 : Comblent les lacunes*. Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2013.
- Canada. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. *Premier rapport : Sécurité et Information*, Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1981.
- Canada. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald). *Deuxième rapport : La liberté et la sécurité devant la loi*, vols. 1–2. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1981.
- Canada. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. *Troisième rapport : Certaines activités de la GRC et la connaissance qu'en avait le gouvernement*, Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1981.
- Canada. Parlement. Chambre des communes. *Une période de transition mais non de crise : Rapport à la Chambre des communes du Comité spécial d'examen de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité*, septembre 1990.
- Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de la sécurité publique et nationale. *Témoignages*, 39^e lég., 1^{re} sess., fascicule n^o 44 (15 mai 2007).
- Canada. Parlement. Chambre des communes. *Délibérations du Comité de justice et des questions juridiques*, 32^e lég., 2^e sess., fascicule n^o 29 (29 mai 1984).
- Canada. Parlement. Chambre des communes. *Procès-verbaux du Comité permanent de la justice et des questions juridiques*, 32^e lég., 2^e sess., fascicule n^o 28 (24 mai 1984).
- Canada. Parlement. Chambre des communes. Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *Témoignages*, 41^e lég., 2^e sess., fascicule n^o 40 (24 novembre 2014).

- Canada. Parliament. Senate. Report of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service. *Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society*. Ottawa: Supply and Services Canada (November 1983).
- Canada. Security Intelligence Review Committee. *Amending the CSIS Act: Proposals for the Committee of the House of Commons*. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1989.
- Canada. Security Intelligence Review Committee. *Annual Report of 1988–1989*. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1989.
- Canada. Security Intelligence Review Committee. *Annual Report of 2012–2013: Bridging the Gap*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2013.
- Canadian Oxford Dictionary*, 2nd ed. Toronto: Oxford University Press, 2004, “within”.
- Canadian Security Intelligence Service Publication, *Intelligence and Policy: What Is Constant? What Is Changing?* by Blair Seaborn, Commentary no 45, Ottawa: Public Safety and Emergency Preparedness, June 1994.
- Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011.
- Le petit Robert de la langue française*, Paris: Le Robert, 2006 “dans”, “limite”.
- Library of Parliament. Parliamentary Research Branch. Current Issue Review 84-27e. *The Canadian Security Intelligence Service* (revised January 24, 2000).
- Solicitor General of Canada. *On Course: National Security for the 1990s: The Government's Response to the Report of the House of Commons Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Act and the Security Offences Act*, February 1991.
- Sullivan, Ruth. *Statutory Interpretation*, 3rd ed. Toronto: Irwin Law, 2016.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: Lexis Nexis, 2014.
- Canada. Parlement. Chambre des communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial d'Examen de la Loi constituant le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité, Concernant : Travaux futurs*, 34^e lég., 2^e sess., fascicule n^o 9 (16 janvier 1990).
- Canada. Parlement. Chambre des communes. *Réponse du gouvernement au Rapport du Comité sénatorial spécial sur le Service canadien du renseignement de Sécurité* (janvier 1984).
- Canada. Parlement. Sénat. *Délibérations du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense*, 39^e lég., 1^{re} sess., fascicule n^o 13 (26 mars 2007).
- Canada. Parlement. Sénat. Délibérations du Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, *La teneur du Projet de loi C-157 intitulé « Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité »*, 32^e lég., 1^{re} sess., fascicules n^{os} 3 à 11 (19 août–22 septembre 1983).
- Canada. Parlement. Sénat. Rapport du comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité. *Équilibre délicat : Un Service du renseignement de sécurité dans une société démocratique*. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, novembre 1983.
- Canadian Oxford Dictionary*, 2^e éd. Toronto : Oxford University Press, 2004, « within ».
- Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4^e éd. Toronto : Carswell, 2011.
- Le petit Robert de la langue française*, Paris : Le Robert, 2006 « dans », « limite ».
- Service canadien du renseignement de sécurité. *Renseignement et politiques : Constantes et évolutions*, par Blair Seaborn, Commentaire n^o 45, Ottawa : Sécurité publique et Protection civile, juin 1994.
- Solliciteur général du Canada. *Maintenir le cap : la sécurité nationale dans les années 90 : Réponse du gouvernement au Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'examen de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité*, février 1991.
- Sullivan, Ruth. *Statutory Interpretation*, 3^e éd. Toronto : Irwin Law, 2016.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd. Markham, Ont. : Lexis Nexis, 2014.

APPLICATION by the Canadian Security Intelligence Service for a warrant having extraterritorial effect pursuant to sections 16 and 21 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*. Application dismissed.

DEMANDE du Service canadien du renseignement de sécurité en vue d'obtenir un mandat à portée extraterritoriale au titre des articles 16 et 21 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. Demande rejetée.

APPEARANCES

[***] and [***] for applicant Deputy Attorney General of Canada.
Gordon Cameron as amicus curiae.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

Blake, Cassels & Graydon LLP, Ottawa, as *amicus curiae*.

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

NOËL J.:

Table of Contents

	<u>Paragraph</u>
I. General Overview	1
II. Facts	2
III. Issue	15
IV. A Brief Outline of the Submissions.....	16
V. Principles of Statutory Interpretation	19
VI. Principles of Statutory Interpretation Specific to National Security Legislation	22
A. The Canadian Security Intelligence Service's Mandate and Function	27
B. Interpreting Section 16 of the CSIS Act ...	30
(1) The Textual Meaning	31
(2) The Contextual Approach	48
(a) The Scheme of the CSIS Act	49
(b) The 2015 Amendments to the CSIS Act.....	55
(c) Conditions in the Applied-for-Warrant.....	64
(d) Legislative History and Extrinsic Evidence.....	67
(i) The McDonald Commission (1981).....	73
(ii) The Pitfield Report (1983).....	76

ONT COMPARU

[***] et [***] pour la demanderesse la sous-procureure générale du Canada.
Gordon Cameron à titre d'amicus curiae.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

La sous-procureure générale du Canada pour la demanderesse.

Blake, Cassels & Graydon S.E.N.C.R.L./s.r.l., Ottawa, à titre d'*amicus curiae*.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendus par

LE JUGE NOËL :

Table of Contents

	<u>Paragraph</u>
I. Aperçu	1
II. Les faits	2
III. Question en litige	15
IV. Résumé des observations	16
V. Principes d'interprétation des Lois.....	19
VI. Principes d'interprétation des Lois propres aux Lois relatives à la Sécurité Nationale	22
A. Le mandat et les fonctions du Service canadien du renseignement de sécurité	27
B. Interprétation de l'article 16 de la Loi sur le SCRS	30
1) Le sens textuel.....	31
2) L'approche contextuelle	48
a) Le régime de la Loi sur le SCRS.....	49
b) Les modifications apportées en 2015 à la Loi sur le SCRS.....	55
c) Conditions dans le mandat demandé	64
d) Historique législatif et preuve extrinsèque	67
(i) La Commission McDonald (1981)	73
(ii) Le rapport Pitfield (1983)	76

(iii) Bill C-9 : <i>Act to establish the Canadian Security Intelligence Service Act</i> (1984)	83	(iii) <i>Projet de loi C-9 : Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité</i> (1984)	83
(iv) The Security Intelligence Review Committee Report (1989)	84	(iv) Le rapport du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (1989)	84
(v) The 5-year Parliamentary Review following the enactment of the CSIS Act (1990)	86	(v) L'examen parlementaire quinquennal suivant l'adoption de la Loi sur le SCRS (1990)	86
(vi) The Government Response to the 5-year review Report (1991)	91	(vi) Réponse du gouvernement au rapport d'examen quinquennal (1991)	91
(vii) The Government's Interest in a Foreign Intelligence Agency (2006–2007)	94	(vii) L'intérêt du gouvernement à l'égard d'un organisme du renseignement étranger (2006–2007)	94
(viii) The SIRC <i>Annual Report 2012–2013 : Bridging the Gap</i>	97	(viii) <i>Rapport annuel du CSARS 2012–2013 : Comblant les lacunes</i>	97
(ix) Bill C-44 : <i>Protection of Canada from Terrorists Act</i>	98	(ix) <i>Projet de loi C-44 : Loi sur la protection des Canadiens contre les terroristes</i>	98
(3) The Purposive Approach	101	3) L'approche téléologique	101
(a) Canada's Material Interest in the Information to be [***]	107	a) L'intérêt important du Canada à l'égard de l'information à [***]	107
(b) The Perceived Foreign Intelligence Gap	112	b) La lacune perçue au chapitre de la collecte de renseignements étrangers ...	112
(c) The Changing Nature of [***]	117	c) L'évolution de la nature de [***]	117
(d) Technological Advances : [***]	125	d) Avancées technologiques : [***]	125
(4) The Presumption of Conformity with International Law	132	4) La présomption de respect du droit international	132
VII. [***]	150	VII. [***]	150
A. [***] interpreting section 16 of the CSIS Act?	152	A. [***] ce qui est d'interpréter l'article 16 de la Loi sur le SCRS?	152
B. Should the Court consider [***]	155	B. La Cour devrait-elle tenir compte [***] ...	155
C. Would the Service, [***] be acting "within Canada"?	168	C. [***] le Service agirait-il « dans les limites du Canada »?	168
VIII. CONCLUSION	172	VIII. CONCLUSION	172
IX. BIBLIOGRAPHY		IX. BIBLIOGRAPHIE	

I. GENERAL OVERVIEW

[1] Can this Court issue a warrant authorizing the Canadian Security Intelligence Service (the Service or CSIS) to [***] pursuant to sections 16 and 21 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* [R.S.C., 1985, c. C-23] (the CSIS Act)? The Service proposes

I. APERÇU

[1] La présente Cour peut-elle décerner un mandat autorisant le Service canadien du renseignement de sécurité (le Service ou le SCRS) à [***] 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]

to [***]. The Attorney General of Canada (the Attorney General) argues that the authority for such an operation is found in section 16 of the CSIS Act and is contemplated by the “within Canada” requirement in the section.

II. FACTS

[2] On [***] pursuant to the requirements of paragraph 16(3)(a) of the CSIS Act, the Minister [***] (the Minister) personally requested, by letter addressed to the Minister of Public Safety, assistance in the collection of information and intelligence with respect to the capabilities, intentions and activities of [***] (the foreign state).

[3] On [***] pursuant to paragraph 16(3)(b), the Minister of Public Safety provided personal consent to the Director of the Service to assist the Minister in the collection of information or intelligence relating to the capabilities, intentions and activities of the foreign state by the means described in the request from the Minister.

[4] On [***] the Service applied to the Federal Court for a warrant pursuant to sections 16 and 21 of the CSIS Act. At the time I issued the warrants on [***] I was satisfied that the legislative prerequisite for section 16 warrants were met. However, I was not prepared to authorize the Service to [***]. The only issue remaining to be determined in this judgment is whether this Court has jurisdiction under sections 16 and 21 of the CSIS Act, to issue a warrant that has extraterritorial effect.

[5] The subjects of the warrant are [***].

[6] [***].

[7] 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

(la Loi sur le SCRS)? Le Service propose de [***]. La procureure générale du Canada (la procureure générale) allègue que le pouvoir de procéder à une telle activité est prévu à l'article 16 de la Loi sur le SCRS et résulte de la condition découlant de l'expression « dans les limites du Canada » prévue par cet article.

II. LES FAITS

[2] Le [***] conformément aux exigences imposées à l'alinéa 16(3)a) de la Loi sur le SCRS, le ministre [***] (le ministre) a présenté, par lettre adressée au ministre de la Sécurité publique, une demande personnelle d'assistance à la collecte d'informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités [***] (l'État étranger).

[3] Le [***] en application de l'alinéa 16(3)b), le ministre de la Sécurité publique a consenti personnellement à ce que le directeur du Service prête son assistance au ministre dans la collecte d'informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités de l'État étranger à l'aide des méthodes décrites dans la demande du ministre.

[4] Le [***] le Service a présenté une demande à la Cour fédérale en vue d'obtenir des mandats au titre des articles 16 et 21 de la Loi sur le SCRS. J'ai alors décerné les mandats le [***] car j'étais convaincu que la condition préalable énoncée à l'article 16 en matière de mandat était remplie. Cependant, je n'étais pas prêt à autoriser le Service à [***]. La seule question qui reste à trancher dans le présent jugement est celle de savoir si la Cour a compétence, au titre des articles 16 et 21 de la Loi sur le SCRS, pour décerner un mandat à portée extraterritoriale.

[5] Toutes les personnes visées par ces mandats [***].

[6] [***].

[7] 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 [***]. Le Service recevait également des informations au sujet [***] pour

Service to be able to fulfill requests for assistance from the Minister.

[8] [***].

[9] [***].

[10] [***].

[11] The warrant seeks to authorize the Service [***].

[12] To have a more in depth understanding of the facts, I reproduce the following exchange, in which the CSIS witness [***] (Transcript of file [***] at pages 16–18) :

Juge Noël : [***].

The witness : That's right.

...

Juge Noël : [***].

The witness : That's right.

Juge Noël : [***].

The witness : Yes.

Juge Noël : [***].

The witness : Yes.

...

The witness : [***].

[13] The Service advised that it may also seek technical and operational assistance from the Communication Security Establishment (CSE) [***].

[14] Due to the important and novel legal issues brought forward in this warrant application, I appointed Mr. Gordon Cameron as *Amicus Curiae* (the *amicus*).

lesquelles [***] était jugé essentiel afin que le Service soit en mesure de répondre aux demandes d'assistance du ministre.

[8] [***].

[9] [***].

[10] [***].

[11] Le mandat vise à donner au Service [***].

[12] Pour mieux comprendre les faits, j'ai reproduit l'échange suivant dans lequel le témoin du SCRS, [***] (Transcription du dossier [***] aux pages 16 à 18) :

Le juge Noël : [***].

Le témoin : C'est exact.

[...]

Le juge Noël : [***].

Le témoin : C'est exact.

Le juge Noël : [***].

Le témoin : Oui.

Le juge Noël : [***].

Le témoin : Oui.

[...]

Le témoin : [***].

[13] Le Service a affirmé qu'il peut également solliciter l'assistance technique et opérationnelle du Centre de la sécurité des télécommunications (le CST) [***].

[14] Vu les questions juridiques importantes et nouvelles soulevées dans la présente demande de mandats, j'ai nommé M. Gordon Cameron à titre d'*amicus curiae* (l'*amicus*).

III. ISSUE

[15] The legal issue arising from the facts enumerated above require this Court to determine whether it has jurisdiction under section 16 of the CSIS Act, to issue a warrant that has extraterritorial effect. More specifically, the question at issue is whether the expression contained in section 16 of the CSIS Act “within Canada” or in French “*dans les limites du Canada*”, prohibits the Service from obtaining a warrant for investigative activities that [***]. Or put in another way, [***] contradict the express geographical limitation found in section 16 of the CSIS Act?

IV. A BRIEF OUTLINE OF THE SUBMISSIONS

[16] The Attorney General submits that the Court has the jurisdiction under sections 16 and 21 of the CSIS Act to issue the warrant because (1) [***] and (2) [***]. The Attorney General argues that the Court must adopt a purposive interpretation of section 16 that supports the presence of an extraterritorial dimension when providing assistance from “within Canada”. Accordingly, a strict and literal interpretation would lead to absurd results since it would prevent the collection of any information with a foreign dimension, such as in this case, where the Service seeks to [***]. Moreover, (3) the “within Canada” restriction was intended by Parliament to restrict the Service [***].

[17] The *amicus* asked the Court to consider that the position of the Attorney General is not supported by the wording of section 16 of the CSIS Act; accordingly the Court does not have jurisdiction to issue the warrant. The *amicus* submits that the wording is clear, the phrase “within Canada” is an express restriction, and should be understood as [***].

[18] As it will be explained in more detail below, in order to answer the question we must rely on the modern approach to statutory interpretation to determine the proper scope of the expression or phrase “within Canada”. We must first meticulously read the words of

III. QUESTION EN LITIGE

[15] La question juridique qui découle des faits susmentionnés oblige la Cour à se demander si elle possède la compétence, en vertu de l'article 16 de la Loi sur le SCRS, de décerner un mandat à portée extraterritoriale. Plus précisément, la question en litige est de savoir si l'expression figurant à l'article 16 de la Loi sur le SCRS « dans les limites du Canada » ou en anglais « *within Canada* » interdit au Service d'obtenir un mandat pour des activités d'enquête qui [***]. Autrement dit, [***] va à l'encontre de la limite territoriale expresse imposée à l'article 16 de la Loi sur le SCRS?

IV. RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS

[16] La procureure générale soutient que la Cour a compétence au titre des articles 16 et 21 de la Loi sur le SCRS pour décerner le mandat étant donné que 1) [***] et 2) [***]. La procureure générale soutient que la Cour doit adopter une interprétation téléologique à l'égard de l'article 16 qui penche en faveur de l'existence d'une dimension extraterritoriale au moment de prêter une assistance « dans les limites du Canada ». Par conséquent, une interprétation stricte et littérale donnerait lieu à des résultats absurdes puisqu'elle empêcherait la collecte de toute information comportant une dimension internationale, comme dans la présente affaire, où le Service cherche à [***]. En outre, 3) en utilisant l'expression « dans les limites du Canada » à l'article 16, le législateur avait pour objet d'empêcher le Service [***].

[17] L'*amicus curiae* a demandé à la Cour de prendre en considération le fait que la thèse de la procureure générale n'est pas étayée par le libellé de l'article 16 de la Loi sur le SCRS et que la Cour n'a donc pas compétence pour décerner le mandat. L'*amicus curiae* a affirmé que le libellé est clair, l'expression « dans les limites du Canada » constitue une restriction expresse, et devrait être interprétée comme [***].

[18] Comme il sera expliqué en détail ci-après, pour répondre à la question, nous devons nous appuyer sur l'approche moderne d'interprétation des lois afin de déterminer la véritable portée de l'expression « dans les limites du Canada ». Nous devons d'abord interpréter

the statute to ascertain their ordinary and grammatical senses, and further interpret them in the context of the CSIS Act as a whole. Second, we must illuminate the ordinary sense of the words by ascertaining Parliament's intention by analyzing extrinsic sources such as parliamentary debates, commission reports, parliamentary committee reports, and oversight body recommendations as well as government responses to these aforementioned reports. Once the correct interpretation of the expression "within Canada" is determined, the facts shall be reviewed to address in greater depth the arguments submitted by counsel in light of the true meaning of the phrase.

V. PRINCIPLES OF STATUTORY INTERPRETATION

[19] In *Sullivan on the Construction of Statutes*, Professor Ruth Sullivan set forth a three-pronged method to interpret statutes. First, the ordinary meaning approach, which requires the interpreter to use the literal text of the statute as the primary source. Second, the contextual approach, originally defined by Elmer Driedger, redefined and endorsed by the Supreme Court of Canada in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, requires the interpreter to look at the words of the statute in their entire context. Third, the purposive approach, which requires the interpreter to consider the practical idea behind the enactment of both the interpreted section and the statute as a whole while considering the real-world effects of the Court's interpretation (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. (Markham, Ont.: Lexis Nexis, 2014) (Sullivan 2014), at paragraphs 2.1–2.5).

[20] This Court has preferred the modern or contextual approach to statutory interpretation of the CSIS Act (see *X (Re)*, 2017 FC 136, [2017] 4 F.C.R. 391; *X (Re)*, 2016 FC 1105, [2017] 2 F.C.R. 396 (*Associated Data*); *Canadian Security Intelligence Service Act (Re)*, 2012 FC 1437, [2014] 2 F.C.R. 514; *Canadian Security Intelligence Service Act (Re)*, 2008 FC 301,

attentivement les termes de la loi pour vérifier leur sens ordinaire et grammatical, et ensuite les interpréter dans le contexte de la Loi sur le SCRS dans son ensemble. Ensuite, nous devons éclaircir le sens ordinaire des termes en vérifiant l'intention du législateur au moyen d'une analyse de sources extrinsèques telles que les débats parlementaires, les rapports de commissions, les rapports de comités parlementaires et les recommandations d'organismes de surveillance, ainsi que les réponses du gouvernement à ces rapports susmentionnés. Une fois que nous aurons établi l'interprétation juste qu'il convient de donner à l'expression « dans les limites du Canada », les faits devront être examinés pour répondre en profondeur aux arguments présentés par les avocats à la lumière de ce que signifie vraiment cette expression.

V. PRINCIPES D'INTERPRÉTATION DES LOIS

[19] Dans son ouvrage *Sullivan on the Construction of Statutes*, la professeure Ruth Sullivan a exposé une méthode d'interprétation des lois à trois volets. Premièrement, l'approche fondée sur le sens ordinaire, qui exige que la personne qui interprète utilise le texte littéral de la loi à titre de source principale. Deuxièmement, l'approche fondée sur le contexte, définie au départ par Elmer Driedger, et redéfinie et adoptée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, qui exige que la personne qui interprète examine les termes de la loi dans leur contexte global. Troisièmement, l'approche téléologique, qui exige que la personne qui interprète examine l'aspect pratique qui sous-tend l'adoption de la disposition interprétée et de la loi dans son ensemble, ainsi que les effets concrets de l'interprétation de la Cour (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd. (Markham, Ont. : Lexis Nexis, 2014) (Sullivan 2014), aux paragraphes 2.1 à 2.5).

[20] La Cour a préféré l'approche moderne ou contextuelle aux fins de l'interprétation de la Loi sur le SCRS (voir *X (Re)*, 2017 CF 136, [2017] 4 R.C.F. 391; *X (Re)*, 2016 CF 1105, [2017] 2 R.C.F. 396 (*Données connexes*); *Renvoi relatif à la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, 2012 CF 1437, [2014] 2 R.C.F. 514; *Loi sur le Service canadien du renseignement de*

[2008] 4 F.C.R. 230 (*CSIS (Re) 2008*)). Particularly, in *X (Re)*, 2014 FCA 249, [2015] 1 F.C.R. 684, Dawson J.A. thoroughly summarized the current state of the law concerning statutory interpretation [at paragraphs 68–71]:

The preferred approach to statutory interpretation has been expressed in the following terms by the Supreme Court (see : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21. See also: *R. v. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 SCC 56, [2001] 2 S.C.R. 867 at paragraph 29):

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

The Supreme Court restated this principle in *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, at paragraph 10 :

It has been long established as a matter of statutory interpretation that “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: see *65302 British Columbia Ltd. V. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, at para. 50. The interpretation of a statutory provision must be made according to a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with the Act as a whole. When the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words play a dominant role in the interpretive process. On the other hand, where the words can support more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words plays a lesser role. The relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary, but in all cases the court must seek to read the provisions of an Act as a harmonious whole.

This formulation of the proper approach to statutory interpretation was repeated in *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, at paragraph 21, and *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)*, 2011 SCC 25, [2011] 2 S.C.R. 306, at paragraph 27.

sécurité (Re), 2008 CF 301, [2008] 4 R.C.F. 230 (*SCRS (Re) 2008*). En particulier, dans l’arrêt *X(Re)*, 2014 CAF 249, [2015] 1 R.C.F. 684, la juge Dawson a fait un résumé complet de l’état actuel du droit en matière d’interprétation des lois [aux paragraphes 68 à 71] :

La méthode privilégiée en ce qui a trait à l’interprétation des lois a été ainsi définie par la Cour suprême du Canada (voir : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21. Voir aussi *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867, au paragraphe 29) :

[TRADUCTION] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

La Cour suprême a réaffirmé ce principe par l’arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, au paragraphe 10 :

Il est depuis longtemps établi en matière d’interprétation des lois qu’« il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » : voir *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. 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. Lorsque le libellé d’une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d’interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d’un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L’incidence relative au sens ordinaire, du contexte et de l’objet sur le processus d’interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d’une loi comme formant un tout harmonieux.

Cet enseignement quant à la bonne méthode à retenir en matière d’interprétation des lois a été rappelé par les arrêts *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 21, et *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306, au paragraphe 27.

Inherent in the contextual approach to statutory interpretation is the understanding that the grammatical and ordinary sense of a provision is not determinative of its meaning. A court must consider the total context of the provision to be interpreted “no matter how plain the disposition may seem upon initial reading” (*ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140, at paragraph 48). From the text and this wider context the interpreting court aims to ascertain legislative intent, “[t]he most significant element of this analysis” (*R. v. Monney*, [1999] 1 S.C.R. 652, at paragraph 26).

[21] Furthermore, as expressed by the Federal Court of Appeal, both Professor Côté and Professor Sullivan asserted that the ordinary meaning approach by itself is no longer sufficient to adequately interpret statutes. Rather, the context is paramount and interpretation is legitimate even if the ordinary meaning appears to be clear. In his book, *The Interpretation of Legislation in Canada*, Professor Côté indicates :

... we want to note our profound disagreement with the idea that interpretation is legitimate or appropriate only when the text is obscure. This idea is based on the view, incorrect, that the meaning of a legal rule is identical to its literal legislative wording. The role of the interpreter is to establish the meaning of rules, not texts, with textual meaning at most the starting point of a process which necessarily takes into account extra-textual elements. The *prima facie* meaning of a text must be construed in the light of the other indicia relevant to interpretation. A competent interpreter asks whether the rule so construed can be reconciled with the other rules and principles of the legal system : Is this meaning consistent with the history of the text? Do the consequences of construing the rule solely in terms of the literal rule justify revisiting the interpretation and so on? [Footnote omitted.]

(Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. (Toronto: Carswell, 2011) (PA Côté 2011), at pages 268–269.)

VI. PRINCIPLES OF STATUTORY INTERPRETATION SPECIFIC TO NATIONAL SECURITY LEGISLATION

[22] Legislation that infringes on civil liberties, such as the CSIS Act must be interpreted cautiously to

L’approche contextuelle de l’interprétation des lois est fondée sur l’idée que le sens grammatical et ordinaire d’une disposition n’est pas déterminant quant à son sens. Il faut tenir compte du contexte global de la disposition à interpréter, « même si, à première vue, le sens de son libellé peut paraître évident » (*ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, au paragraphe 48). C’est à partir du libellé et du contexte global que le juge appelé à interpréter le texte recherche l’intention du législateur, qui est « [l]’élément le plus important de cette analyse » (*R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652, au paragraphe 26).

[21] En outre, comme l’a exprimé la Cour d’appel fédérale, les professeurs Côté et Sullivan ont affirmé que l’approche suivant le sens ordinaire à elle seule ne suffit plus à interpréter adéquatement les lois. Au contraire, le contexte est primordial et une interprétation est légitime même si le sens ordinaire semble clair. Dans son livre, *The Interpretation of Legislation in Canada*, le professeur Côté affirme :

[TRADUCTION] [...] [N]ous tenons à exprimer notre profond désaccord avec l’idée selon laquelle l’interprétation est légitime ou appropriée seulement lorsque le texte est obscur. Cette idée repose sur le point de vue, incorrect, voulant que le sens d’une règle juridique est identique à une interprétation littérale de son texte. Le rôle de la personne qui interprète consiste à établir le sens des règles, non des textes, au moyen du sens textuel comme point de départ, tout au plus, d’un processus qui prend nécessairement compte d’éléments extratextuels. Le sens à première vue d’un texte doit être interprété à la lumière d’autres critères pertinents pour l’interprétation. Une personne compétente en matière d’interprétation se demandera si la règle ainsi interprétée peut être conciliée avec les autres règles et principes du système juridique : ce sens est-il compatible avec l’historique du texte? Les conséquences d’une interprétation de la règle reposant uniquement sur son sens littéral justifient-elles une révision de l’interprétation? Et ainsi de suite. [Note en bas de page omise.]

(Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4^e éd. (Toronto : Carswell, 2011) (PA Côté 2011), aux pages 268 et 269.)

VI. PRINCIPES D’INTERPRÉTATION DES LOIS PROPRES AUX LOIS RELATIVES À LA SÉCURITÉ NATIONALE

[22] Les lois qui empiètent sur les libertés civiles, comme la Loi sur le SCRS, doivent être interprétées

ensure minimal infringement of our most fundamental liberties, while ensuring that the rule of law is upheld. Accordingly, this requires courts to cautiously scrutinize and interpret the investigative powers that have been meticulously prescribed by Parliament with a view to ensure that security intelligence agencies are not authorized to overstep their mandate by Judges. The Supreme Court has recognized that strict controls have been put in place in the CSIS Act to limit the extraordinary powers of the Service. As I explained in the above cited *Associated Data* [at paragraph 153]:

First, the Federal Court of Appeal’s assessment of the purpose of the CSIS Act in *X (Re)*, 2014 FCA 249, [2015] 1 F.C.R. 684 [cited above], at paragraph 86, provides a good starting point to support the idea that strict controls are built into the scheme of the CSIS Act:

.... The need for strict controls on the operations of security intelligence agencies has long been recognized. In *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 SCC 38, [2008] 2 S.C.R. 326, the Supreme Court considered the legislative purpose and guiding principles that attended the creation of CSIS. At paragraph 22 of the reasons, the Court quoted from the Report of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service [*Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society*] to the effect that:

A credible and effective security intelligence agency does need to have some extraordinary powers, and does need to collect and analyze information in a way which may infringe on the civil liberties of some. But it must also be strictly controlled, and have no more power than is necessary to accomplish its objectives, which must in turn not exceed what is necessary for the protection of the security of Canada.

(Report of the Special Senate Committee, at para. 25)

[23] In *Associated Data*, I also touched upon strict controls in the context of the primary mandate of CSIS, where I set out the legislative history of the CSIS Act and demonstrated that the primary mandate of CSIS, threat-related security intelligence collection (sections 2, 12 and 21 of the CSIS Act), which I will expand upon

avec prudence pour garantir une atteinte minimale à nos libertés les plus fondamentales, tout en veillant à ce que la primauté du droit soit respectée. Par conséquent, cela exige que les tribunaux examinent et interprètent avec circonspection les pouvoirs d’enquête qui ont été minutieusement prescrits par le législateur afin de s’assurer que les agences de renseignement et de sécurité ne sont pas autorisées par les juges à outrepasser leur mandat. La Cour suprême a reconnu que des contrôles stricts ont été prévus dans la Loi sur le SCRS pour limiter les pouvoirs extraordinaires du Service. Comme je l’ai expliqué dans la décision *Données connexes*, précitée [au paragraphe 153] :

En premier lieu, l’examen de la Cour d’appel fédérale sur l’objet de la Loi sur le SCRS dans l’arrêt *X (Re)*, 2014 CAF 249, [2015] 1 R.C.F. 684 [précité], au paragraphe 86, fournit un bon point de départ en appui à l’idée selon laquelle des contrôles stricts font partie intégrante du régime de la Loi sur le SCRS :

[...] La nécessité d’assujettir à des contrôles stricts les interventions des agences de renseignement et de sécurité est reconnue depuis longtemps. À l’occasion de l’affaire *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CSC 38 (CanLII), [2008] 2 R.C.S. 326, la Cour suprême du Canada s’est penchée sur l’objet visé par la loi ainsi que sur les principes directeurs ayant abouti à la création du SCRS. Au paragraphe 22 des motifs de son arrêt, la Cour suprême a cité l’extrait suivant Rapport du Comité sénatorial spécial sur le Service canadien du renseignement de sécurité [*Équilibre délicat : Un Service du renseignement de sécurité dans une société démocratique*] :

Un service du renseignement de sécurité doit, pour être crédible et efficace, jouir de pouvoirs extraordinaires et être en mesure de recueillir et d’analyser de l’information en empiétant parfois sur les libertés civiles des uns ou des autres. Mais il doit aussi être assujetti à des contrôles sévères et ne pas disposer de plus de pouvoirs qu’il ne lui en faut pour atteindre ses objectifs, qui doivent eux-mêmes se limiter à ce qui est requis pour assurer la sécurité du Canada.

(Rapport du comité sénatorial spécial, au par. 25)

[23] Dans la décision *Données connexes*, j’ai également traité des contrôles stricts dans le contexte du mandat premier du SCRS, où j’ai exposé l’historique législatif de la Loi sur le SCRS et démontré que le mandat premier du SCRS, la collecte de renseignements liés à des menaces envers la sécurité (articles 2, 12 et 21 de la

in detail below, was to be strictly and expressly defined in order to restrain and deter illegal activities by members of the Service (see *Associated Data*, at paragraphs 120–158). To support my conclusions, I cited the 1981 McDonald Commission, which was born out of an investigation into the illegal activities carried out by the former Intelligence Service of the RCMP. The McDonald Commission report recommended that the mandate of the Service be specific:

190. But in the absence of a clearly defined mandate, there is a natural tendency for a security intelligence agency, no matter how good its analytical capabilities, to err on the side of excessive intelligence-gathering, lest it be faulted by government for not having intelligence when asked. Intelligence-gathering is not something that can be simply turned on and off like a tap. This is another reason for the importance of Parliament's establishing a coherent, comprehensive mandate for security intelligence activities in this country.

(Canada, Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, *Second Report: Freedom and Security Under the Law*, Vol. 1, Part V (Ottawa: Supply and Services Canada, 1981) [McDonald Commission], at page 499, at paragraph 190.)

[24] I continued my analysis in *Associated Data*, by highlighting the importance of legal parameters, which aim to prevent intelligence officers from acting illegally in the name of national security (see specifically paragraph 130 of my reasons). The McDonald Commission also cemented the importance of the rule of law in the sense that the mandate of the Service must not be interpreted broadly so as to include powers that are not found in the letter of the law.

21. If those responsible for security believe that the law does not give them enough power to protect security effectively, they must try to persuade the law-makers, Parliament and the provincial legislatures, to change the law. They must not take the law into their own hands. This is a requirement of a liberal society. It is, therefore, unacceptable to adopt the view, which we have found expressed within the R.C.M.P., that when the interests of

Loi sur le SCRS), que j'expliquerai en détail plus loin, devait être strictement et expressément défini afin de limiter et de dissuader les membres du Service de mener des activités illégales (voir *Données connexes*, aux paragraphes 120 à 158). À l'appui de mes conclusions, j'ai cité la Commission McDonald de 1981, qui est issue d'une enquête sur des activités illégales menées par l'ancien service du renseignement de la GRC. Le rapport de la Commission McDonald a recommandé que le mandat du Service soit précis :

190. [...] Mais en l'absence d'un mandat clair et net, un service de renseignements pour la sécurité est naturellement porté, quel que soit son talent analytique, à recueillir trop d'informations, de crainte de se voir reprocher par le gouvernement de ne pas être en mesure de fournir les renseignements qu'il lui demande. On ne recueille pas des renseignements comme on ouvre et ferme un robinet. Voilà aussi pourquoi il est important que le Parlement établisse une politique d'ensemble cohérente en matière d'enquêtes de sécurité.

(Canada, Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *Deuxième rapport : La Liberté et la sécurité devant la loi*, vol. 1, partie V (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1981) [Commission McDonald], à la page 524, au paragraphe 190.)

[24] J'ai poursuivi mon analyse dans la décision *Données connexes*, en soulignant l'importance des paramètres juridiques, qui visent à empêcher les agents du renseignement d'agir illégalement au nom de la sécurité nationale (voir en particulier le paragraphe 130 de mes motifs). La Commission McDonald a également bien établi l'importance de la primauté du droit, c'est-à-dire que le mandat du Service ne doit pas être interprété dans un sens large de manière à inclure des pouvoirs qui ne sont pas visés par la lettre de la loi.

21. [...] Les membres du Service de sécurité ne devraient pas être libres d'enfreindre la loi au nom de la sécurité nationale. S'ils estiment que la loi ne leur accorde pas suffisamment de pouvoirs pour assurer la sécurité de l'État, les responsables de la sécurité doivent tenter de convaincre les législateurs, en l'occurrence le Parlement et les assemblées législatives des provinces, de modifier la loi. Ils doivent éviter d'y passer outre. C'est là une condition de

national security are in conflict with the freedom of the individual, the balance to be struck is not for the court of law but for the executive. [Emphasis mine.]

(Canada, Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, *Second Report: Freedom and Security Under the Law*, Vol. 1, Part II (Ottawa: Supply and Services Canada, 1981), at page 45 [at paragraph 21].)

[25] Even though my conclusions in *Associated Data* apply to the primary mandate and function of CSIS, that of security intelligence collection, my general finding concerning the importance of a circumscribed and strict mandate, is also pertinent to the secondary functions including section 16, which is at issue before us. Strict limitations and controls on intelligence gathering powers are guiding principles in the interpretation of national security legislation. This obliges the Court to interpret intrusive powers cautiously to avoid authorizing excessive intelligence gathering that is not prescribed by an act of Parliament. If the scope of the powers in the CSIS Act requires expansion in order to provide assistance to the Minister of Foreign Affairs or National Defence, such change must be brought through legislative amendment, not by the Court broadly interpreting the CSIS Act.

[26] Some may assert that primary and secondary functions of CSIS should not be compared in the same light since they have two distinct policy objectives. However, I am inclined, subject to a more in-depth analysis, to view the totality of the functions given to the Service within the same interpretative parameters. After all, an Act must be interpreted by looking at it as a whole, rather than as individual distinct watertight compartments.

toute société libérale. Il serait donc inacceptable de souscrire à l'opinion qui, à notre connaissance, a été exprimée au sein de la GRC et selon laquelle il n'appartient pas à un tribunal, mais à l'Exécutif, lorsqu'il y a conflit, de concilier les exigences de la sécurité nationale et la liberté de l'individu. [Non souligné dans l'original.]

(Canada, Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *Deuxième rapport : La Liberté et la sécurité devant la loi*, vol. 1, partie II (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1981), aux pages 45 et 46, au paragraphe 21.)

[25] Bien que mes conclusions dans la décision *Données connexes* s'appliquent au mandat premier et aux fonctions principales du SCRS, qui portent sur la collecte de renseignements de sécurité, ma conclusion générale sur l'importance d'un mandat défini et strict est également pertinente quant aux fonctions secondaires, y compris celles prévues à l'article 16, qui sont en cause en l'espèce. Des limites et contrôles stricts quant à la collecte de renseignements font partie des principes directeurs aux fins de l'interprétation des lois en matière de sécurité nationale. Ces principes obligent la Cour à interpréter des pouvoirs intrusifs avec prudence pour éviter d'autoriser la collecte excessive de renseignements qui n'est pas prescrite par une loi fédérale. Si la portée des pouvoirs conférés par la Loi sur le SCRS doit être élargie afin que le Service puisse prêter assistance aux ministres des Affaires étrangères ou de la Défense nationale, un tel changement doit être apporté au moyen de modifications législatives, et non par une interprétation large de la Loi sur le SCRS par la Cour.

[26] Certains pourraient faire valoir que les fonctions principales et secondaires du SCRS ne devraient pas être comparées de la même façon étant donné qu'elles comportent deux objectifs politiques distincts. Cependant, je suis plutôt d'avis, sous réserve d'une analyse plus approfondie, que la totalité des fonctions conférées au Service est assujettie aux mêmes paramètres d'interprétation. Après tout, une loi doit être interprétée dans son contexte global, et non comme étant composée de compartiments étanches distincts.

*A. The Canadian Security Intelligence Service's
Mandate and Functions*

[27] I will first begin the discussion with a brief overview of the different mandates and functions granted to the Service by the CSIS Act. This will permit us to contextualize the foreign intelligence collection within the broader context of the Service's mandate and various functions. Understanding the larger context in which this foreign intelligence collection operates, will be vital throughout the interpretative exercise.

[28] The primary mandate of the Service found in section 12, is to collect, analyse and retain information and intelligence respecting "threats to the security of Canada" as defined in section 2. The Service also has secondary functions : section 13 enables it to provide security assessments to various departments of the Government of Canada; section 14 authorizes it to advise the Crown on matters related to the security of Canada; section 15 allows it to conduct investigations in the course of activities falling under sections 13 and 15; and, section 16, often called the foreign intelligence function, enables CSIS to collect foreign related information of a political, economic and commercial nature that could benefit Canada's interests.

[29] When the section 16 authority is coupled with a section 21 warrant obtained from this Court, CSIS may be authorized to use intrusive techniques to collect "within Canada", information concerning foreign states or persons for the benefit of the Minister of Foreign Affairs or the Minister of National Defence.

B. Interpreting Section 16 of the CSIS Act

[30] In order to properly interpret the expression "within Canada" found in section 16 of the CSIS Act, we will conduct our analysis in three parts : first, according to the textual meaning of the legislative text; second, through the contextual approach; and third, according to

*A. Le mandat et les fonctions du Service canadien du
renseignement de sécurité*

[27] Je commencerai la discussion par un résumé des mandats et fonctions bien différents conférés au Service par la Loi sur le SCRS. Cela nous permettra de placer la collecte de renseignements étrangers dans le contexte général du mandat et des diverses fonctions du Service. Il sera essentiel tout au long de l'exercice d'interprétation de mieux comprendre le contexte global dans lequel la collecte de renseignements étrangers s'exerce.

[28] Le mandat premier du Service qui est défini à l'article 12, est de recueillir, d'analyser et de conserver les informations et renseignements qui constituent des « menaces envers la sécurité du Canada » au sens de l'article 2. Le Service exerce également des fonctions secondaires : l'article 13 lui permet de fournir des évaluations de sécurité aux divers ministères du gouvernement du Canada; l'article 14 l'autorise à fournir des conseils à un ministre sur les questions de sécurité du Canada; l'article 15 lui permet de mener des enquêtes en vue des activités visées aux articles 13 et 15; et, l'article 16, souvent appelé la fonction de collecte de renseignements étrangers, autorise le SCRS à recueillir des informations en matière étrangère de nature politique, économique et commerciale susceptibles de servir les intérêts du Canada.

[29] Lorsque l'on combine le pouvoir conféré à l'article 16 avec un mandat décerné par la Cour en conformité avec l'article 21, le SCRS peut être autorisé à utiliser, « dans les limites du Canada », des méthodes intrusives de collecte d'informations concernant des personnes ou des États étrangers afin d'assister le ministre des Affaires étrangères ou le ministre de la Défense nationale.

B. Interprétation de l'article 16 de la Loi sur le SCRS

[30] Pour interpréter correctement l'expression « dans les limites du Canada » énoncée à l'article 16 de la Loi sur le SCRS, nous procéderons à une analyse en trois volets : le premier, suivant le sens textuel du libellé; le deuxième, suivant l'approche contextuelle; et le troisième,

the purposive approach with a particular emphasis on the practical consequences of the said interpretation.

(1) The Textual Meaning

[31] I have reproduced below the pertinent sections of the CSIS Act to facilitate the interpretative exercise:

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
- (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

suivant l'approche téléologique en mettant l'accent principalement sur les conséquences pratiques de ladite interprétation.

1) Le sens textuel

[31] J'ai reproduit ci-après les dispositions pertinentes de la Loi sur le SCRS dans le but de faciliter l'exercice d'interprétation :

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) 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) with the personal consent in writing of the Minister. [I have underlined the specific wording in subsection 16(1)].

b) au consentement personnel écrit du ministre. [J'ai souligné spécifiquement les mots au paragraphe 16(1)].

[32] Although dictionary definitions should not be considered determinative of the plain meaning of the statute, they may permit a judge to consider the plausible breadth of available meanings. However, definitions are of little assistance if the words are removed from their context. As explained by Prof. Sullivan :

[32] Même si les définitions dans les dictionnaires ne devraient pas être considérées comme étant déterminantes du sens ordinaire des lois, elles peuvent permettre au juge d'examiner la portée plausible des sens proposés. Cependant, les définitions sont peu utiles si les mots sont retirés de leur contexte. Comme l'explique la professeure Sullivan :

Dictionaries also assist by suggesting the limits of plausible interpretation. Although it is permissible to reject the ordinary meaning of a provision in favour of an interpretation that promotes the purpose or avoids unacceptable consequences, under the plausible meaning rule the interpretation that is adopted must normally be one that the words are capable of bearing. By fixing the outer limits of meaning, dictionary definitions help to establish the range of plausible meanings a given word may bear. [Footnotes omitted.]

[TRADUCTION] Les dictionnaires aident également à proposer les limites d'une interprétation plausible. Bien qu'il soit permis de rejeter le sens ordinaire d'un libellé en faveur d'une interprétation qui promeut l'objet ou évite des conséquences inacceptables, suivant la règle fondée sur le sens plausible, l'interprétation qui est donnée doit généralement en être une que les mots peuvent exprimer. En fixant les limites quant au sens, les définitions des dictionnaires aident à établir la portée des sens plausibles qu'un mot peut avoir. [Notes en bas de page omises.]

(Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation*, 3rd ed. (Toronto: Irwin Law, 2016) (Sullivan 2016), at pages 65–66.)

(Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation*, 3^e éd. (Toronto : Irwin Law, 2016) (Sullivan 2016), aux pages 65 et 66.)

[33] Reproducing dictionary definitions of “within” and “*dans les limites*” in section 16, can only help us determine the scope of plausible interpretations related to these words.

[33] La reproduction des définitions se trouvant dans les dictionnaires, se rattachant aux termes « dans les limites » ou « *within* » figurant à l'article 16, ne peut que nous aider à déterminer la portée plausible des interprétations liées à ces mots.

[34] The *Canadian Oxford Dictionary* defines “within” as :

[34] Le *Canadian Oxford Dictionary* définit « *within* » de la façon suivante :

A preposition 1 inside; enclosed or contained by. 2 a not beyond or exceeding (within one's means). 2 b not transgressing (within the law; within reason). 3 not further off than (within three miles of a station; within shouting distance ...) ... 5 lying within an area implied ... “within the walls of London.” It is also defined as an adverb inside; to, at or on the inside;

A preposition (1) inside; enclosed or contained by. (2a) not beyond or exceeding [within one's means]. (2b) not transgressing [within the law; within reason]. (3) Not further off than [within three miles of a station; within shouting distance] [...] (5) Lying within an area implied “within the walls of London.” It is also defined as an adverb inside; to, at or on the inside;

(*Canadian Oxford Dictionary*, 2nd ed. Toronto: Oxford University Press, 2004, *sub verbo* “within”.)

(*Canadian Oxford Dictionary*, 2^e éd. Toronto : Oxford University Press, 2004, *sub verbo* “*within*”.)

[35] The French dictionary *Le petit Robert de la langue française* defines “*dans*” as a :

[35] Le dictionnaire français *Le Petit Robert de la langue française* définit « *dans* » de la façon suivante :

“préposition indiquant la situation d’une personne, d’une chose par rapport à ce qui la contient. (1) Marque le lieu [...]”.

[36] The same dictionary defines the noun “*limite*” as :

Ligne qui sépare deux terrains ou territoires contigus. Bord, borne, confins, démarcations frontière, lisière. [...] 2. Partie extrême où se termine une surface, une étendue [...] 4. Point que ne peut ou ne doit pas dépasser l’influence, l’action de [quelque chose].

(*Le petit Robert de la langue française*, Paris: Le Robert, 2006, *sub verbo* “*dans*” and “*limite*”.)

[37] The expression “within Canada” acts as both an adverb describing the action to assist, but also acts as a preposition that latches onto the noun “Canada”. The expression “within Canada” is an express geographical limitation of the Service’s assistance function. The preposition “within” refers to an action occurring inside a range or a boundary. The French version explicitly evokes the concept of a geographical limitation because of the use of the noun “*les limites*” (literally the limits or the limitations). Limits are understood as lines that circumscribe, designate or mark the start and the end of a space. The preposition “within” and the noun “*les limites*” both clearly put forward the notion of circumscribing the Service’s assistance function to Canada’s physical and geographical boundaries.

[38] Once the words of the said expression are interpreted, we must contemplate how this isolated interpretation interacts with the remainder of the words in the section. We must consider “within Canada” in relation to the broader statutory context of the foreign intelligence function. A literal analysis of the words of subsection 16(1) reveals six intelligible components that make up the foreign intelligence function of the Service which can be dissected as follows: the Service may, in relation to (1) the defence of Canada or the conduct of the international affairs of Canada (2) assist the Minister of National Defence or the Minister of Foreign Affairs, (3) within Canada, (4) in the collection of information

« préposition indiquant la situation d’une personne, d’une chose par rapport à ce qui la contient. (1) Marque le lieu [...] »

[36] Le même dictionnaire définit « *limite* » de la façon suivante :

Ligne qui sépare deux terrains ou territoires contigus. Bord, borne, confins, démarcations frontière, lisière. [...] 2. Partie extrême où se termine une surface, une étendue [...] 4. Point que ne peut ou ne doit pas dépasser l’influence, l’action de [quelque chose].

(*Le Petit Robert de la langue française*, Paris : Le Robert, 2006, *sub verbo* « *dans* » et « *limite* ».)

[37] L’expression « dans les limites du Canada » tient lieu d’adverbe décrivant l’action de prêter assistance, mais également de groupe prépositionnel appuyant le substantif « Canada ». L’expression « dans les limites du Canada » constitue une limite territoriale expresse liée à la fonction d’assistance du Service. Le groupe prépositionnel « dans les limites » renvoie à une action exercée à l’intérieur d’un territoire ou d’une frontière. La version française évoque expressément le concept de limite territoriale en raison de l’emploi des termes « les limites » (les limites ou les limitations au sens littéral). Les limites sont considérées comme des paramètres qui circonscrivent, établissent ou marquent le début et la fin d’un espace. La préposition « dans » et le substantif « les limites » expriment clairement la notion de restriction de la fonction d’assistance du Service dans les limites territoriales et physiques du Canada.

[38] Une fois que ladite expression est interprétée, nous devons réfléchir à la façon dont cette interprétation isolée interagit avec le reste des mots figurant dans la disposition. Nous devons examiner l’expression « dans les limites du Canada » par rapport au contexte législatif général applicable à la fonction de collecte de renseignements étrangers. Une analyse littérale des termes du paragraphe 16(1) révèle six composantes intelligibles qui forment la fonction de collecte de renseignements étrangers du Service, lesquelles peuvent être décortiquées comme suit : le Service peut, dans les domaines 1) de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada 2) prêter son assistance au ministre de

or intelligence (5) relating to the capabilities, intentions or activities of (6) any foreign state or group of foreign states; or any person other than a Canadian citizen a permanent resident, or a corporation incorporated in Canada.

[39] First, the Service is authorized to collect information in relation to the “defence of Canada or the conduct of the international affairs of Canada” or in French “*dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada*”. These represent the respective portfolios of the Minister of National Defence and the Minister of Foreign Affairs.

[40] Second, the Service has the mandate “to assist” the Minister of National Defence or the Minister of Foreign Affairs in relation to the conduct of international affairs or the defence of Canada. The verb “to assist” or in French “*prêter son assistance*” refers to the action by the Service of lending assistance to the Ministers in relation to their respective portfolios, such as the conduct of international affairs or the defence of Canada.

[41] Third, as mentioned above “within Canada” or in French “*dans les limites du Canada*” is an express geographical limitation of the Service’s assistance function.

[42] Fourth, the Service assists the Ministers “in the collection of information or intelligence” or in French “*à la collecte d’informations ou de renseignements*”. The Service is thus mandated to acquire and gather information or intelligence.

[43] Fifth, the Service must collect information on “the capabilities, intentions or activities of” or “*sur les moyens, les intentions ou les activités d’un*”. These nouns help qualify what type of information or intelligence that the Service collects within Canada when assisting the Ministers.

la Défense nationale ou au ministre des Affaires étrangères, 3) dans les limites du Canada, 4) à la collecte d’informations ou de renseignements, 5) sur les moyens, les intentions ou les activités, 6) d’un État étranger ou d’un groupe d’États étrangers; d’une personne qui n’appartient à aucune des catégories suivantes : les citoyens canadiens; les résidents permanents; les personnes morales constituées au Canada.

[39] Premièrement, le Service est autorisé à recueillir des informations dans les domaines de la « défense et de la conduite des affaires internationales du Canada » ou en anglais de la « *defence of Canada or the conduct of the international affairs of Canada* ». Ces domaines représentent les portefeuilles respectifs du ministre de la Défense nationale et du ministre des Affaires étrangères.

[40] Deuxièmement, le Service a le mandat de « prêter son assistance » au ministre de la Défense nationale ou au ministre des Affaires dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada. Le verbe « prêter son assistance » ou en anglais « *assist* » renvoie à l’action du Service de prêter son assistance aux ministres dans les domaines de leurs portefeuilles respectifs, tels que la conduite des affaires internationales et la défense du Canada.

[41] Troisièmement, comme il est mentionné plus haut l’expression « dans les limites du Canada » ou en anglais « *within Canada* » constitue une limite territoriale expresse applicable à la fonction d’assistance du Service.

[42] Quatrièmement, le Service prête son assistance aux ministres « à la collecte d’informations ou de renseignements » ou en anglais « *in the collection of information or intelligence* ». Le Service a donc le mandat d’acquérir et de recueillir des informations ou des renseignements.

[43] Cinquièmement, le Service est tenu de recueillir des informations sur « les moyens, les intentions ou les activités d’un » ou en anglais « *the capabilities, intentions or activities of* ». Ces substantifs permettent de qualifier le type d’informations ou de renseignements que le Service peut recueillir dans les limites du Canada lorsqu’il prête son assistance aux ministres.

[44] Sixth, the Service can only collect information on any foreign state or group of foreign states; or any person other than a Canadian citizen, a permanent resident or a corporation incorporated in Canada. Importantly, this ensures that the information collected must have a nexus with a foreign individual or entity, in the sense that the Service is barred from collecting foreign intelligence from Canadians, permanent residents or Canadian companies.

[45] Mactavish J. interpreted subsection 16(2) in *Canadian Security Intelligence Service (Re)*, 2012 FC 1437, [2014] 2 F.C.R. 514 [cited above], and concluded that section 16 was intended to prevent Canadian citizens, permanent residents or corporations being named as targets of interception in section 21 warrant applications [at paragraph 84]:

Subsection 16(2) of the *Canadian Security Intelligence Services Act* clearly prohibits the provision of assistance by the Service in response to a ministerial request, where that request is directed at [a Canadian citizen, permanent resident or corporation]. A [Canadian citizen, permanent resident or corporation] is a target of the warrants sought here. As a consequence, I am satisfied that I do not have the jurisdiction to issue warrants authorizing the Service to intentionally intercept the communications of, or utilize other intrusive investigative techniques in relation to [a Canadian citizen, permanent resident or corporation] [...].

[46] When guided by the dictionary definitions of the words “within” and “*dans les limites*”, the grammatical and ordinary meaning is clear and unambiguous in both official languages. First, Parliament’s choice of words explicitly limits the Service’s secondary function to the collection of information and intelligence to Canada. Second, the collection must assist the respective Ministers in accomplishing their duties in relation to the defence of Canada or the conduct of international affairs. Third, the type of information and intelligence collected must concern the capabilities, intentions or activities of foreign states or groups of foreign states or any person

[44] Sixièmement, le Service peut seulement recueillir des informations d’un État étranger ou d’un groupe d’États étrangers, ou encore d’une personne qui n’appartient à aucune des catégories suivantes : les citoyens canadiens; les résidents permanents; les personnes morales constituées au Canada. Fait important, cela permet de garantir que les informations recueillies ont un lien avec une entité ou un ressortissant étranger, du fait qu’il est interdit au Service de recueillir des renseignements étrangers émanant de Canadiens, de résidents permanents ou de personnes morales constituées au Canada.

[45] La juge Mactavish a interprété le paragraphe 16(2) dans le *Renvoi relatif à la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, 2012 CF 1437, [2014] 2 R.C.F. 514 [précité], et elle a conclu que l’article 16 visait à interdire que des citoyens canadiens, des résidents permanents ou des personnes morales canadiennes soient nommés comme cibles d’interception dans le cadre de demandes de mandats au titre de l’article 21 [au paragraphe 84] :

Le paragraphe 16(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* interdit clairement au Service de prêter assistance en réponse à une demande ministérielle, si cette demande vise [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne]. Un [citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne] est visé par les mandats demandés en l’espèce. Par conséquent, j’estime que je n’ai pas le pouvoir de décerner des mandats autorisant le Service à intercepter intentionnellement les communications [d’un citoyen canadien, d’un résident permanent au Canada ou d’une personne morale canadienne] [...].

[46] En consultant les définitions des termes « dans les limites » ou « *within* » fournies par les dictionnaires, on constate que le sens grammatical et ordinaire est clair et non équivoque dans les deux langues officielles. En premier lieu, le choix des mots par le législateur restreint explicitement la fonction secondaire du Service à la collecte d’informations et de renseignements au Canada. En deuxième lieu, la collecte doit prêter assistance aux ministres dans l’exercice de leurs fonctions dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada. En troisième lieu, le type d’informations et de renseignements doit porter sur les moyens, les intentions

except Canadian citizens, permanent residents or corporations incorporated in Canada. The aforementioned conditions limit the foreign intelligence function within specific and strict statutory parameters.

[47] The grammatical or ordinary meaning of the text should be given significant weight especially when it is clear and unambiguous. However, even though the grammatical or ordinary meaning of “within Canada” speaks clearly and loudly, it is important for the Court to situate the foreign intelligence function within its entire context, more specifically within the Service’s primary and secondary functions.

(2) The Contextual Approach

[48] Even though the literal text may seem unambiguous, the literal meaning must not conflict with the larger statutory context (*Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 SCC 62, [2005] 3 S.C.R. 141, at paragraph 10). The contextual approach requires the interpreter to look at the grammatical and ordinary meaning of the words of the text harmoniously with the scheme of the act, the object of the act, and the intention of Parliament (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27 [cited above]). As will be seen, recent legislative amendments can help illuminate the context of the statute in the sense that it can illustrate what Parliament intended presumptively to remain unchanged.

(a) *The Scheme of the CSIS Act*

[49] As discussed above, in order to comprehensively understand CSIS’ foreign intelligence function, it is important to look at the CSIS Act as a whole. To that effect, I have reproduced and emphasized in underline/*soulignés*, the sections constituting the Service’s Primary mandate, which includes the definition of “threats to the security of Canada” in section 2, as well as sections 12, 12.1 and 21:

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

ou les activités d’un État étranger ou d’un groupe d’États étrangers ou d’une personne qui n’appartient à aucune des catégories suivantes : les citoyens canadiens, les résidents permanents ou les personnes morales constituées au Canada. Les conditions susmentionnées imposent des paramètres législatifs particuliers et stricts à la fonction de collecte de renseignements étrangers.

[47] Il convient d’accorder un poids important au sens grammatical ou ordinaire du libellé surtout lorsque celui-ci est clair et non équivoque. Cependant, bien que le sens grammatical ou ordinaire de l’expression « dans les limites du Canada » soit clair et manifeste, il importe que la Cour situe la fonction de collecte de renseignements étrangers dans son contexte global, plus particulièrement eu égard aux fonctions principales et secondaires du Service.

2) L’approche contextuelle

[48] Même si le libellé semble sans ambiguïté, le sens littéral ne doit pas être incompatible avec le contexte législatif global (*Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141, au paragraphe 10). L’approche contextuelle exige que la personne qui interprète examine les termes du libellé suivant le sens grammatical et ordinaire qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27 [précité]). Comme nous le verrons, de récentes modifications législatives peuvent aider à faire la lumière sur le contexte de la loi dans la mesure où elles fournissent des précisions sur ce que le législateur avait l’intention présomptivement de laisser inchangé.

a) *Le régime de la Loi sur le SCRS*

[49] Comme il a déjà été discuté, afin de comprendre de manière approfondie la fonction de collecte de renseignements étrangers du SCRS, il est important d’examiner la Loi sur le SCRS dans son ensemble. À cette fin, j’ai reproduit et souligné les articles concernant le mandat premier du Service, qui comprennent la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » à l’article 2, ainsi que les articles 12, 12.1 et 21 :

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

Definitions

2 In this Act,

...

threats to the security of Canada means

(a) espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,

(b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,

(c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political, religious or ideological objective within Canada or a foreign state, and

(d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada,

but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d). (*menaces envers la sécurité du Canada*)

...

Collection, analysis and retention

12 (1) The Service shall collect, by investigation or otherwise, to the extent that it is strictly necessary, and analyse and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada and, in relation thereto, shall report to and advise the Government of Canada.

No territorial limit

(2) For greater certainty, the Service may perform its duties and functions under subsection (1) within or outside Canada.

Définitions

2 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

[...]

menaces envers la sécurité du Canada Constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes :

a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;

b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;

c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger;

d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d). (*threats to the security of Canada*)

[...]

Informations et renseignements

12 (1) Le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard.

Aucune limite territoriale

(2) Il est entendu que le Service peut exercer les fonctions que le paragraphe (1) lui confère même à l'extérieur du Canada.

Measures to reduce threats to the security of Canada

12.1 (1) If there are reasonable grounds to believe that a particular activity constitutes a threat to the security of Canada, the Service may take measures, within or outside Canada, to reduce the threat.

...

Judicial Control**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.

...

Issuance of warrant

(3) ...

Activities outside Canada

(3.1) Without regard to any other law, including that of any foreign state, a judge may, in a warrant issued under subsection (3), authorize activities outside Canada to enable the Service to investigate a threat to the security of Canada.

[50] It is important to situate “within Canada” in the broader context of the CSIS Act. Section 12 sets out the Service’s primary mandate and function, which is to investigate threats to the security of Canada, and section 2 complements section 12 by defining “threats to the security of Canada”. Read together these two sections make up the primary mandate of the Service. It is noteworthy that section 2, subsections 12(2), 12.1(1) and 21(3.1), explicitly define and provide the Service with the ability to assume its primary mandate to investigate threats outside of Canada.

Mesures pour réduire les menaces envers la sécurité du Canada

12.1 (1) S’il existe des motifs raisonnables de croire qu’une activité donnée constitue une menace envers la sécurité du Canada, le Service peut prendre des mesures, même à l’extérieur du Canada, pour réduire la menace.

[...]

Contrôle judiciaire**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.

[...]

Délivrance du mandat

(3) [...]

Activités à l’extérieur du Canada

(3.1) Sans égard à toute autre règle de droit, notamment le droit de tout État étranger, le juge peut autoriser l’exercice à l’extérieur du Canada des activités autorisées par le mandat décerné, en vertu du paragraphe (3), pour permettre au Service de faire enquête sur des menaces envers la sécurité du Canada.

[50] Il importe de situer l’expression « dans les limites du Canada » dans le contexte global de la Loi sur le SCRS. L’article 12 énonce le mandat premier et les fonctions principales du Service, qui est de faire enquête sur des menaces envers la sécurité du Canada, et l’article 2 vient compléter l’article 12 en définissant l’expression « menaces envers la sécurité du Canada ». Pris ensemble, les deux articles établissent le mandat premier du Service. Il convient de souligner que l’article 2 et les paragraphes 12(2), 12.1(1) et 21(3.1), de manière explicite, décrivent et confèrent au Service le pouvoir d’exercer son mandat premier à l’extérieur du Canada en faisant enquête sur des menaces envers la sécurité du Canada.

[51] In *Associated Data*, I detailed and distinguished the primary and secondary functions of the Service, I repeat my reasons here in the following paragraphs [159–160]:

Part I of the Act addresses the normal administrative set-up of a civilian agency, and also establishes and qualifies the duties and functions of the Service. The “primary function”, to investigate threats to the security of Canada, is defined as such in the Pitfield Report and is established at subsection 12(1) (subsection 12(1) was originally subsection 14(1) in its predecessor, Bill C-157, and then section 12 before recent amendments). The Pitfield Report refers to subsection 12(1) as the “principal activity of any security intelligence service agency”, such principal activity being “investigation, analysis and the retention of information and intelligence on security threats”. (Canada. Parliament. Senate. Report of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service, *Delicate Balance : A Security Intelligence Service in a Democratic Society*. Ottawa: Supply and Services Canada (November 1983) (Chair: P.M Pitfield), at page 11, paragraph 28.)

This “primary function” is complemented by the definition of “threats to the security of Canada” elaborated in section 2. Taken together, subsection 12(1) and section 2 form the core of the CSIS’s essential function : investigate threats to the security of Canada.

[52] Section 21 provides CSIS with the possibility of advancing investigations through the issuance of warrants when intrusive methods are necessary. This Court has the authority to issue warrants when all the requirements of section 21 are fulfilled. As I stated in *Associated Data*, at paragraphs 161–163:

When conventional means of investigation do not allow to meaningfully advance an investigation, subsections 21(1), 21(2), and specifically paragraph 21(2)b) (further referred to simply as “section 21”) come into play to allow the CSIS to apply for warrants before the Court. The application must show, on reasonable grounds, that the information sought is factually related to a threat to the security of Canada as referred to in subsections 21(1), 12(1), and as defined in section 2. The affidavit in support of the warrant application and the examination that follows at the hearing are determinative for the designated judge charged with deciding whether to issue the warrant

[51] Dans la décision *Données connexes*, j’ai précisé et distingué les fonctions principales et secondaires du Service. Voici un extrait de mes motifs [aux paragraphes 159 et 160] :

La partie I de la Loi traite de la constitution administrative normale d’un service civil. Elle établit et décrit les fonctions du Service. La « première fonction », c’est-à-dire faire enquête sur des menaces envers la sécurité du Canada, est définie comme telle dans le Rapport Pitfield et est établie au paragraphe 12(1), qui correspondait initialement au paragraphe 14(1) dans son prédécesseur, le projet de loi C-157, et ensuite à l’article 12 avant les récentes modifications. Le Rapport Pitfield décrit le paragraphe 12(1) comme « l’activité principale d’un service du renseignement de sécurité », laquelle comprend « la collecte, l’analyse et la conservation de renseignements et d’informations sur les menaces envers la sécurité ». (Canada. Parlement. Sénat. Rapport du comité sénatorial spécial sur le Service canadien du renseignement de sécurité. *Équilibre délicat : Un service du renseignement de sécurité dans une société démocratique*. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada (novembre 1983) [Président : P.M. Pitfield], à la page 11, au paragraphe 28.)

La définition de « menaces envers la sécurité du Canada » donnée à l’article 2 se veut le complément de cette « première fonction ». Pris ensemble, le paragraphe 12(1) et l’article 2 forment le cœur de la fonction fondamentale du SCRS : faire enquête sur les menaces envers la sécurité du Canada.

[52] L’article 21 permet au SCRS de faire enquête au moyen de mandats qui sont décernés lorsque des méthodes intrusives sont nécessaires. La Cour a le pouvoir de décerner des mandats lorsque les conditions prévues à l’article 21 sont remplies. Comme je l’ai affirmé dans la décision *Données connexes*, aux paragraphes 161 à 163 :

Lorsque les méthodes traditionnelles ne permettent pas de faire progresser une enquête de façon significative, les paragraphes 21(1) et 21(2) et l’alinéa 21(2)b) en particulier (désignés ci-après simplement comme l’article 21) entrent en jeu pour permettre au SCRS de demander la délivrance de mandats à la Cour. La demande doit démontrer qu’il existe des motifs raisonnables de croire que les informations demandées sont, sur le plan factuel, liées à une menace envers la sécurité du Canada, comme il en est fait mention aux paragraphes 21(1) et 12(1), et au sens de l’article 2. L’affidavit à l’appui de la demande de mandat et l’interrogatoire tenu ensuite à l’audience sont

or not. As the Pitfield Report rightly noted when discussing this primary function, the definition of the “threats to the security of Canada” at section 2 of the Act :

.... constitutes the basic limit on the agency’s freedom of action. It will establish for the CSIS, its director, and employees the fundamental standard for their activities. It will enter crucially into judicial determination of whether a particular intrusive investigative technique can be used. [Emphasis added by Justice Noël.]

Canada. Parliament. Senate. Report of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service. *Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society*. Ottawa: Supply and Services Canada (November 1983) (Chair: P.M Pitfield), at page 12, paragraph 31.)

Section 21 supports advancing an investigation when conventional means are not sufficient and intrusive methods are necessary. The role of the Court, in such cases, is to ensure all requirements of the legislation are respected in the application for warrants and that the measures sought are justified in light of the facts put forward. Section 21 does not create a separate scheme wholly distinct from the primary function of CSIS as described in subsection 12(1); rather, section 21 complements the primary function of “investigating threats” by establishing procedural requirements when an application for warrants is sought.

As it can be read in section 21, an application for warrants must contain : the relevant facts; an explanation that other investigative methods were tried, but had either failed or are unlikely to succeed; the type of information to be intercepted; the identity of the target, if known, or classes of proposed targeted persons; a general description of the place where the warrant is to be executed; the proposed duration of the warrant; and any previous application for a warrant made by CSIS in relation to a person identified in the affidavit.

[53] In *Associated Data*, I further detailed the secondary functions of the Service [at paragraphs 164–166]:

.... The secondary functions of the CSIS are also detailed in Part I. They involve activities such as : providing

déterminants pour le juge qui doit décider s’il convient de décerner le mandat. Comme il est bien souligné dans le Rapport Pitfield, dans la discussion sur cette première fonction, la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » prévue à l’article 2 de la Loi constitue :

[...] la limite fondamentale qu’on impose à la liberté d’action du Service. Elle précise des normes essentielles que le SCRS, son directeur et ses employés doivent respecter dans l’exercice de leurs fonctions et jouera un rôle déterminant dans l’appréciation judiciaire du bien-fondé de telle ou telle technique d’enquête par intrusion. [Souligné par le juge Noël.]

(Canada. Parlement. Sénat. Rapport du comité sénatorial spécial sur le Service canadien du renseignement de sécurité. *Équilibre délicat : Un service du renseignement de sécurité dans une société démocratique*. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada (novembre 1983) (Président : P.M. Pitfield), à la page 12, au paragraphe 31.)

L’article 21 s’applique lorsque les méthodes traditionnelles sont insuffisantes pour faire progresser une enquête et qu’il est nécessaire de recourir à des méthodes intrusives. Dans un tel cas, la Cour s’assure que la demande de mandats respecte toutes les exigences de la loi et que les mesures demandées sont justifiées au vu des faits présentés. L’article 21 ne crée pas un régime distinct n’ayant absolument aucun lien avec la première fonction du SCRS comme il est décrit au paragraphe 12(1). Au contraire, l’article 21 vient compléter la première fonction, c’est-à-dire « faire enquête », en établissant des exigences procédurales applicables aux demandes de mandats.

Aux termes de l’article 21, une demande de mandats doit contenir les faits pertinents, une explication selon laquelle d’autres méthodes d’enquête ont été essayées en vain ou semblent avoir peu de chances de succès, les catégories de communications à intercepter, l’identité de la cible (si elle est connue) ou les catégories de personnes cibles proposées, une description générale du lieu où le mandat doit être exécuté, la durée proposée du mandat et les demandes antérieures présentées par le SCRS touchant aux personnes mentionnées dans l’affidavit.

[53] Dans la décision *Données connexes*, j’ai ensuite décrit en détail les fonctions secondaires du Service [aux paragraphes 164 à 166] :

[...] Les fonctions secondaires du SCRS sont également précisées dans la partie I. Elles comprennent entre autres

security assessments to departments of the Government of Canada, to provinces, and to police forces (subsections 13(1) and 13(2) respectively); allowing the CSIS to enter into arrangements with foreign partners (subsection 13(3)); and providing advice to ministers of the Crown on matters related to the security of Canada (section 14).

Notably, section 16, also included in the secondary functions, allows the collection of information concerning foreign states or persons in relation to the defence of Canada or to the conduct of international affairs. Canadian citizens, permanent residents, and Canadian or provincial corporations are excluded from section 16's ambit. ...

As it can be read in section 21, intrusive warrants may be sought for the purposes of section 16. But, contrary to warrants sought for the purposes of subsection 12(1) (relating to threats to the security of Canada at section 2), warrants sought through the application of section 16 in conjunction with section 21 requirements do not have to show a nexus to threats to the security of Canada. Rather, the alternate safeguard in place is that section 16 warrants may only be sought after either the Minister of Defence or the Minister of Foreign Affairs personally requests permission to do so from the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness; who must agree.

[54] A comparison of the Service's primary and secondary functions provides a couple of salient insights. Section 12 gives the Service a security intelligence mandate to collect information on threats to the security of Canada; and, investigations can be conducted in a defensive or an offensive way, which engages Canada's right to defend itself from threats from within and outside of Canada. Contrary to section 12, section 16 gives the Service a non-threat foreign intelligence collection mandate concerning the capabilities, intentions or activities of a foreign state, group of foreign states, persons other than Canadian citizens, permanent residents and corporations incorporated in Canada. Moreover, section 16 has an assistance or policy oriented goal, rather than a threat related one, in the sense that it looks to collect political, economic, commercial and military intelligence to assist the Ministers in making informed decisions in their respective portfolios (see paragraph 2 of these reasons,

les activités suivantes : fournir des évaluations de sécurité aux ministères fédéraux, aux provinces, et aux services de police (paragraphe 13(1) et 13(2), respectivement), permettre au SCRS de conclure des ententes avec des États étrangers (paragraphe 13(3)) et fournir des conseils aux ministres sur les questions de sécurité du Canada (article 14).

En particulier, l'article 16, qui vise également des fonctions secondaires, prévoit la collecte d'informations concernant des États étrangers ou des personnes dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada. Les citoyens canadiens, les résidents permanents et les personnes morales constituées sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale sont exclus du champ d'application de l'article 16 [...]

Comme on peut le lire à l'article 21, des mandats attentatoires peuvent être demandés en application de l'article 16. Cependant, contrairement aux mandats demandés en application du paragraphe 12 (1), qui se rapportent à des menaces envers la sécurité du Canada au sens de l'article 2, le demandeur d'un mandat visé par l'article 16 et les exigences prévues à l'article 21 n'est pas tenu d'établir un lien avec des menaces envers la sécurité du Canada. Au contraire, la protection subsidiaire en place réside dans le fait qu'il n'est possible de demander un tel mandat qu'après que le ministre de la Défense ou le ministre des Affaires étrangères a sollicité personnellement la permission de le faire au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, qui doit être d'accord.

[54] Une comparaison entre les fonctions principales et secondaires du Service fournit un certain nombre de données importantes. L'article 12 confère au Service un mandat en matière de renseignement de sécurité qui l'autorise à recueillir des informations sur les activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada; et, des enquêtes de nature défensive ou offensive peuvent être menées, ce qui fait intervenir les droits du Canada de se défendre lui-même contre les menaces provenant de l'intérieur ou de l'extérieur du Canada. Contrairement à l'article 12, l'article 16 confère au Service un mandat de collecte de renseignements étrangers n'étant pas liés à une menace qui portent sur les moyens, les intentions ou les activités d'un État étranger, d'un groupe d'États étrangers ou d'une personne qui n'appartient à aucune des catégories suivantes : les citoyens canadiens, les résidents permanents et les personnes morales constituées au Canada. En outre, l'article 16 comporte un objectif

above). We shall now review the relevance of the 2015 amendments to the CSIS Act.

(b) *The 2015 Amendments to the CSIS Act*

[55] The CSIS Act has rarely been amended since receiving Royal Assent in 1984. On April 23, 2015, Bill C-44, titled the *Protection of Canada from Terrorists Act* [41st. Parl., 2nd Sess., 2015] (Bill C-44) added extraterritorial powers in subsections 12(2), 15(2), and 21(3.1) of the CSIS Act. Bill C-44 modified sections 12 and 21 to explicitly authorize the Service to “perform its duties and functions ... within or outside Canada”, but no similar amendment was made for section 16. In addition, Bill C-44 also modified section 21 to authorize the Court to issue warrants that could potentially violate the laws of foreign jurisdiction only in section 12-type investigations.

[56] I have reproduced and identified in underline/*soulignés* the amendments as between the pre- and post-2015 versions of sections 12 and 21 of the CSIS Act:

Pre-2015

Collection, analysis and retention

12 The Service shall collect, by investigation or otherwise, to the extent that it is strictly necessary, and analyse and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the

Post 2015

Collection, analysis and retention

12 (1) The Service shall collect, by investigation or otherwise, to the extent that it is strictly necessary, and analyse and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the

orienté vers l’assistance ou les politiques, plutôt que sur la menace, en ce sens qu’il permet de recueillir des renseignements politiques, économiques, commerciaux et militaires afin d’aider les ministres à prendre des décisions éclairées dans leurs portefeuilles respectifs (voir plus haut le paragraphe 2 des présents motifs). Il convient maintenant d’examiner la pertinence des modifications apportées en 2015 à la Loi sur le SCRS.

b) *Les modifications apportées en 2015 à la Loi sur le SCRS*

[55] La Loi sur le SCRS a rarement été modifiée depuis qu’elle a obtenu la sanction royale en 1984. Le 23 avril 2015, le projet de loi C-44, intitulé la *Loi sur la protection du Canada contre les terroristes* [41^e lég. 2^e sess., 2015] (le projet de loi C-44) a ajouté des pouvoirs extraterritoriaux aux paragraphes 12(2), 15(2), et 21(3.1) de la Loi sur le SCRS. Le projet de loi C-44 a modifié les articles 12 et 21 de manière à autoriser explicitement le Service à « exercer les fonctions [...] même à l’extérieur du Canada » ou à « faire enquête, au Canada ou à l’extérieur du Canada », mais aucune modification similaire n’a été apportée à l’article 16. De plus, le projet de loi C-44 a modifié l’article 21 afin d’autoriser la Cour à décerner des mandats susceptibles de porter atteinte aux lois de pays étrangers seulement dans le cas d’enquêtes menées conformément à l’article 12.

[56] J’ai reproduit et souligné les modifications apportées en 2015 aux articles 12 et 21 de la Loi sur le SCRS :

Avant 2015

Informations et renseignements

12 Le Service recueille, au moyen d’enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu’elles constituent

Après 2015

Informations et renseignements

12 (1) Le Service recueille, au moyen d’enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner

security of Canada and, in relation thereto, shall report to and advise the Government of Canada.

security of Canada and, in relation thereto, shall report to and advise the Government of Canada.

des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard.

qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard.

No territorial limit

(2) For greater certainty, the Service may perform its duties and functions under subsection (1) within or outside Canada

Aucune limite territoriale

(2) Il est entendu que le Service peut exercer les fonctions que le paragraphe (1) lui confère même à l'extérieur du Canada.

Measures to reduce threats to the security of Canada

12.1 (1) If there are reasonable grounds to believe that a particular activity constitutes a threat to the security of Canada, the Service may take measures, within or outside Canada, to reduce the threat.

Mesures pour réduire les menaces envers la sécurité du Canada

12.1 (1) S'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une activité donnée constitue une menace envers la sécurité du Canada, le Service peut prendre des mesures, même à l'extérieur du Canada, pour réduire la menace.

...

...

[...]

[...]

Judicial control

Application for warrant

21 (1) Where 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 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 approval of the Minister, make an application in accordance with subsection (2) to a judge

Judicial Control

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)

Contrôle judiciaire

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 sur des menaces envers la sécurité du Canada ou d'exercer les fonctions qui lui sont conférées en vertu de l'article 16.

Contrôle judiciaire

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

for a warrant under this section.	to a judge for a warrant under this section.		<u>conférées en vertu de l'article 16.</u>
...	...	[...]	[...]
Issuance of warrant	Issuance of warrant	Délivrance du mandat	Délivrance du mandat
(3) ...	(3) ...	(3) [...]	(3) [...]
	Activities outside Canada		Activités à l'extérieur du Canada
	<u>(3.1) Without regard to any other law, including that of any foreign state, a judge may, in a warrant issued under subsection (3), authorize activities outside Canada to enable the Service to investigate a threat to the security of Canada. [Emphasis added.]</u>		<u>(3.1) Sans égard à toute autre règle de droit, notamment le droit de tout État étranger, le juge peut autoriser l'exercice à l'extérieur du Canada des activités autorisées par le mandat décerné, en vertu du paragraphe (3), pour permettre au Service de faire enquête sur des menaces envers la sécurité du Canada. [Non souligné dans l'original.]</u>

[57] When interpreting statutory provisions, it is necessary to presume that every word in a statute is intended to have meaning and “a specific role to play in advancing the legislative purpose” (Sullivan 2014, above, at paragraph 8.23). Moreover, “[w]hen the legislature enacts a particular phrase in a statute the presumption is that it is saying something which has not been said immediately before” and that the phrase “add[s] something which would not be there if the words were left out” (*Hill v. William Hill (Park Lane) Ltd.*, [1949] A.C. 530 (H.L.), at page 546, as cited in Sullivan 2014, above, at paragraph 8.23). The principle of the consistent expression presumes that Parliament “uses language carefully and consistently so that within a statute or other legislative instrument the same words have the same meaning and different words have different meanings” (Sullivan 2014, above, at paragraph 8.32). Finally, it is presumed that Parliament knows all the circumstances surrounding the adoption of new legislation (*Atco Gas & Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140, at paragraph 59).

[57] Lorsque l'on interprète des dispositions législatives, il est nécessaire de présumer que chaque mot a un sens et [TRADUCTION] « joue un rôle précis dans la réalisation de l'objectif du législateur » (Sullivan 2014, précité, au paragraphe 8.23). En outre, [TRADUCTION] « lorsque le législateur insère une expression dans une loi, il faut présumer qu'il dit quelque chose qui n'avait pas encore été dit juste avant » et que ces mots [TRADUCTION] « ajoutent quelque chose qui n'existerait pas s'ils n'y étaient pas » (*Hill v. William Hill (Park Lane) Ltd.*, [1949] A.C. 530 (H.L.), à la page 546, cité dans Sullivan 2014, précité, au paragraphe 8.23). Selon la présomption de l'uniformité des expressions, le législateur [TRADUCTION] « rédige les lois avec soin et d'une manière cohérente, de sorte que dans une loi ou un autre texte législatif, les mêmes termes ont le même sens et les mots différents ont un autre sens » (Sullivan 2014, précité, au paragraphe 8.32). Enfin, il est présumé que le législateur est au fait de toutes les circonstances entourant l'adoption d'une nouvelle loi (*Atco Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, au paragraphe 59).

[58] As attested by the Honourable Minister Blaney, former Minister of Public Safety, when he appeared before the standing committee on Public Safety and National Security, Bill C-44 was in part a response to two Federal Court of Canada decisions: *Re CSIS Act*, 2008 (Blanchard J.); and, *X (Re)*, 2013 FC 1275, [2015] 1 F.C.R. 635 (Mosley J.) (*X (Re) 2013*), and the appeal in *X (Re) 2014* (Dawson J.A.). The Bill aimed in part to clarify the extraterritorial powers of the Service. Minister Blaney explained:

Turning to the second court decision affecting CSIS' mandate, the Federal Court of Appeal recently unsealed its July 2014 decision related to the government's appeal of Justice Mosley's decision that was issued by the Federal Court last year. The protection of Canada from terrorists act confirms CSIS' authority to conduct investigations outside of Canada related to the threats, to the security of Canada, and security assessments. This is not a big thing. CSIS can operate within and outside Canada. That's fairly simple.

...

CSIS has always had the power to undertake investigative activities abroad. The Federal Court of Appeal acknowledged this fact when it found that section 12 of the Canadian Security Intelligence Service Act in no way suggests geographic limitations for CSIS' activities.

However, the power of CSIS to conduct activities abroad in order to investigate threats to Canada's security is not indicated as clearly as it should be in the Canadian Security Intelligence Service Act. It is therefore important that Parliament and that elected representatives of the people clarify this matter. [Emphasis mine.]

(House of Commons, Standing Committee on Public Safety and National Security, *Evidence*, 41st Parl., 2nd Sess., No. 40 (24 November 2014), at page 2 (Chairperson: Daryl Kramp).)

[59] As I stated earlier, there is an important distinction between the security intelligence function and the foreign intelligence function. When interpreting legislation, we are asked to look at the words of the statute

[58] Tel qu'en a fait foi l'honorable ministre Blaney, ancien ministre de la Sécurité publique, lorsqu'il a comparu devant le comité permanent de la sécurité publique et nationale, le projet de loi C-44 donnait suite en partie à deux décisions de la Cour fédérale du Canada : *SCRS (Re) 2008* (le juge Blanchard); et, *X (Re)*, 2013 CF 1275, [2015] 1 R.C.F. 635 (le juge Mosley) (*X (Re) 2013*), et à l'appel *X (Re) 2014* (la juge Dawson). Le projet de loi visait notamment à préciser les pouvoirs extraterritoriaux du Service. Le ministre Blaney a expliqué :

Passons à la deuxième décision de la cour ayant une incidence sur le mandat du SCRS; la Cour d'appel fédérale a récemment descellé sa décision de juillet 2014 concernant l'appel interjeté par le gouvernement contre la décision rendue par le jugement Mosley, qui avait été publiée par la Cour fédérale l'an dernier. La Loi sur la protection du Canada contre les terroristes confirme le pouvoir du SCRS de mener des enquêtes à l'extérieur du Canada relativement aux menaces pour la sécurité du Canada et d'effectuer des évaluations de sécurité. Ce n'est pas grand-chose. Le SCRS peut fonctionner à l'intérieur et à l'extérieur du Canada. C'est plutôt simple.

[...]

Le SCRS a toujours eu le pouvoir d'entreprendre des activités d'enquête à l'étranger. La Cour d'appel fédérale a reconnu ce fait lorsqu'elle a conclu que l'article 12 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité ne suggère en rien des limites géographiques à la sphère des activités du SCRS.

Toutefois, le pouvoir du SCRS de mener des activités à l'étranger afin de faire enquête sur des menaces à la sécurité du Canada n'est pas indiqué aussi clairement qu'il devrait l'être dans la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité. Il est donc important que le Parlement et que les élus du peuple clarifient cette question. [Non souligné dans l'original.]

(Chambre des communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *Témoignages*, 41^e lég., 2^e sess., fascicule n° 40 (24 novembre 2014), à la page 2 (Président : Daryl Kramp).)

[59] Comme il a déjà été mentionné, il existe ici une distinction importante entre la fonction de collecte de renseignements de sécurité et la fonction de collecte de renseignements étrangers. Pour interpréter une loi,

in light of their entire context. When reading the foreign intelligence and security intelligence functions together, it is evident that both functions have different geographical parameters as to where the collection activities can occur. As the Minister explained, Bill C-44 sought to clarify the extraterritorial powers in the CSIS Act. Parliament had a clear opportunity to amend the territorial restriction in section 16 to provide an extraterritorial collection power, but did not do so.

[60] Prior to the 2015 amendments, the wording of section 12 was silent as to the territorial scope of the security intelligence collection powers, while section 16 was explicit as to its territorial scope. In the post-2015 amendments, in subsections 12.1(1), 15(2), 21(1) and 21.1(1), Parliament explicitly gave the Service the power to perform its duties and functions “within or outside Canada” or “*même à l’extérieur du Canada*”. While on the other hand, section 16 remained the same by restricting the collection of information and intelligence to “within Canada” or “*dans les limites du Canada*”.

[61] As I emphasized earlier, section 12 must be read concurrently with section 2, which defines “threats to the security of Canada”. Subsection (b) defines threats as foreign influenced activities “within or relating to Canada” or “*qui touchent le Canada où s’y déroulent*”. Section (c) also defines threats as activities in support of violence to achieve a political, religious or ideological objective “within or relating to Canada” or—“*qui touchent le Canada ou s’y déroulent*”.

[62] When looking at the precise wording used in section 12 “within or outside Canada” and in section 2 “within or relating to Canada” in parallel with the wording used in section 16 “within Canada”, I cannot help but see Parliament’s clear intention to geographically limit the application or execution of section 16 to within

nous devons examiner les termes de la loi dans leur contexte global. Lorsqu’on interprète conjointement les fonctions de collecte de renseignements étrangers et de collecte de renseignements de sécurité, on constate que les deux fonctions sont manifestement assujetties à des paramètres territoriaux différents qui déterminent où les activités de collecte peuvent être exercées. Comme l’a expliqué le ministre, le projet de loi C-44 visait à préciser les pouvoirs extraterritoriaux conférés par la Loi sur le SCRS. Le législateur a eu une excellente occasion de modifier la limite territoriale imposée à l’article 16 pour accorder un pouvoir de collecte extraterritorial, mais il ne l’a pas fait.

[60] Avant les modifications de 2015, le libellé de l’article 12 était muet quant à la portée territoriale des pouvoirs de collecte de renseignements de sécurité, tandis que l’article 16 était explicite quant à sa portée territoriale. Dans les modifications postérieures à 2015, aux paragraphes 12.1(1), 15(2), 21(1) et 21.1(1), le législateur a conféré explicitement au Service le pouvoir d’exercer ses fonctions « même à l’extérieur du Canada » ou « au Canada ou à l’extérieur du Canada » ou en anglais « *within or outside Canada* ». Alors que l’article 16 est demeuré inchangé en restreignant la collecte d’informations et de renseignements « dans les limites du Canada » ou « *within Canada* ».

[61] Comme je l’ai souligné précédemment, l’article 12 doit être interprété conjointement avec l’article 2, qui définit les « menaces envers la sécurité du Canada ». L’alinéa b) définit la menace comme des activités influencées par l’étranger « qui touchent le Canada où s’y déroulent » ou « *within or relating to Canada* ». L’alinéa c) définit également la menace comme des activités « qui touchent le Canada ou s’y déroulent » ou « *within or relating to Canada* » qui visent à favoriser l’usage de la violence dans le but d’atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique.

[62] Lorsque j’interprète les termes précis « même à l’extérieur du Canada » utilisés à l’article 12 et « qui touchent le Canada ou s’y déroulent » utilisés à l’article 2 en parallèle avec l’expression « dans les limites du Canada » utilisée à l’article 16, je ne peux que constater l’intention claire du Canada de limiter l’application

Canadian borders. First, there is an express textual difference between the geographic scope of sections 12, 21 and 16. Therefore, Parliament clearly intended that there be a meaningful difference between “within or outside Canada” found in subsections 12(2) and 21(1) with “within Canada” found in section 16 or else it would have used a consistent expression. After all, when I am asked to interpret legislation, I presume that every word in a statute is intended to have meaning and purpose. I also assume that Parliament desires consistency when meticulously choosing words to express itself. When looking at the CSIS Act as a whole, I cannot ignore the significance of contradictory and opposing words in the same legislative scheme. I should also add that when Parliament amends existing legislation, it has the opportunity to clarify what it thinks is unclear and ambiguous. If Parliament clarifies and changes the text of a specific section, but omits to do the same in another—a judge can only presume that it did so having the full knowledge of the consequence of their omission.

[63] In the case before us, the 2015 amendments clearly give the Service the mandate to conduct its security intelligence activities within or outside Canada. The fact that the government had the opportunity to consider such amendments to the CSIS Act, to extend the geographic scope to section 16 foreign intelligence “within or outside Canada”, is a very telling indicator that Parliament did not intend to extend section 16 foreign intelligence collection to outside Canada. Not to repeat myself, but the fact that Parliament decided to enlarge and clarify the security intelligence powers, but did not do so for the foreign intelligence powers speaks volumes. Parliament speaks in one voice and writes with one pen—its volition cannot be understood to mean similar things when clearly choosing different words.

ou l’exécution de l’article 16 aux emplacements situés à l’intérieur des frontières du Canada. Tout d’abord, il y a une distinction explicite entre la portée territoriale désignée aux articles 12, 21 et 16. Ainsi, le législateur souhaitait clairement qu’il y ait une différence importante entre l’expression « même à l’extérieur du Canada » utilisée aux paragraphes 12(2) ou l’expression « au Canada ou à l’extérieur du Canada » utilisée au paragraphe 21(1) et en anglais l’expression « dans les limites du Canada » utilisée à l’article 16. Si ce n’était pas le cas, il aurait utilisé la même expression dans les trois dispositions. Après tout, lorsqu’on me demande d’interpréter un texte de loi, je suppose que tous les mots y figurant ont une utilité et une fin. Je suppose également que le législateur souhaite assurer une certaine uniformité lorsqu’il choisit minutieusement des mots pour s’exprimer. En examinant la Loi sur le SCRS dans son ensemble, je ne peux faire fi des mots contradictoires et opposés figurant dans le même régime législatif. Je tiens aussi à souligner que lorsque le législateur modifie une loi, il a l’occasion de préciser des éléments qu’il juge imprécis ou ambigus. Si le législateur précise et modifie le libellé d’un article, mais omet de reproduire la modification ailleurs, un juge ne peut que supposer qu’il l’a fait en toute connaissance des conséquences de cette omission.

[63] En ce qui concerne l’affaire qui nous intéresse, les modifications de 2015 donnent clairement au Service le mandat de mener ses activités en matière de renseignement de sécurité dans les limites du Canada ou à l’extérieur de celles-ci. Le fait que le législateur ait eu l’occasion de modifier la Loi sur le SCRS afin d’élargir la portée territoriale de l’article 16 pour qu’il englobe les renseignements étrangers se trouvant « même à l’extérieur du Canada » est un indicateur très révélateur du fait qu’il ne souhaitait pas autoriser la collecte de renseignements étrangers en vertu de l’article 16 à l’extérieur du Canada. Autrement dit, le fait que le législateur ait décidé d’élargir et de préciser les pouvoirs en matière de renseignement de sécurité, mais ne l’ait pas fait en ce qui concerne les pouvoirs de collecte de renseignements étrangers en dit long. Le législateur s’exprime d’une seule voix et au moyen d’un seul stylo, et on ne peut tenir pour acquis que des mots clairement différents expriment une volonté semblable.

(c) *Conditions in the Applied-for-Warrant*

[64] The applied-for-warrant is subject to the following conditions:

CONDITION 1

Information about Canadians and any person referred to in paragraph 1 obtained pursuant to this warrant shall be destroyed unless the information

a) relates to activities which would constitute a threat to the security of Canada as defined in section 2 of the *Act*;

b) could be used in the prevention, investigation or prosecution of an alleged indictable offence; or [Emphasis mine.]

[65] The importance of strict limitations is even more apparent when recognizing that section 16 provides the Service, depending on the warrant conditions, with the possibility to incidentally collect and retain as a result of Condition 1, information which could be used in the furtherance of its primary threat-related mandate without a new warrant. Therefore, the Court must be cognizant that information obtained under the foreign intelligence function can subsequently be transferred internally to supplement a security intelligence investigation.

[66] Consequently, when conducting section 16 investigations, the Service can only collect on Canadian soil and cannot collect on a Canadian citizen, a permanent resident of Canada, or a corporation incorporated by or under an Act of Parliament or the legislature of a province. Parliament did not intend section 16 powers to be exercised without limits. Thus, critical restrictions placed by Parliament on CSIS must be respected and given deference during the interpretative exercise. Again, the Court's duty to uphold the rule of law calls for a cautious interpretation of internal legislative controls found in the CSIS Act, since these circumscribe the Service's power and are meant to bar the Service from excessive intelligence gathering. Having concluded our

c) *Conditions dans le mandat demandé*

[64] Le mandat demandé est assorti des conditions suivantes :

CONDITION 1

Toute information sur des Canadiens ou toute personne visée à l'article 1 obtenue en vertu du présent mandat doit être détruite, sauf dans l'un ou l'autre des cas suivants :

a) elle a trait à des activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada au sens de l'article 2 de la *Loi*;

b) elle peut permettre la prévention d'un présumé acte criminel ou servir dans le cadre d'une enquête ou de poursuites relatives à un présumé acte criminel; [Non souligné dans l'original.]

[65] L'importance des restrictions rigoureuses est d'autant plus apparente lorsqu'on tient compte du fait que l'article 16 donne au Service, selon les conditions prévues aux mandats, la possibilité de recueillir fortuitement et de conserver, au titre de la Condition 1, des renseignements qui pourraient servir à l'acquittement de son mandat principal lié aux menaces, et ce, sans obtenir de nouveau mandat. Ainsi, la Cour doit être consciente du fait que les informations obtenues dans le cadre de l'exécution de la fonction de collecte de renseignements étrangers peuvent être subséquemment transférées à l'interne pour compléter une enquête en matière de renseignement de sécurité.

[66] Par conséquent, lorsqu'il mène des enquêtes en vertu de l'article 16, le Service ne peut recueillir des informations que sur le territoire du Canada et ne peut recueillir des informations au sujet d'un citoyen canadien, d'un résident permanent ou d'une personne morale constituée sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale. Le législateur ne souhaitait pas que les pouvoirs conférés par l'article 16 soient exercés sans restriction. Ainsi, le SCRS doit respecter les restrictions fondamentales que lui a imposées le législateur et faire preuve de déférence à leur égard durant l'exercice d'interprétation. Encore une fois, le devoir de la Cour de faire respecter la primauté du droit nécessite une interprétation prudente des contrôles législatifs internes

schematic overview of the CSIS Act, I find it appropriate to review the legislative history of the CSIS Act through extrinsic evidence, starting from its beginnings.

(d) *Legislative History and Extrinsic Evidence*

[67] To continue the contextual analysis, the plain meaning of the expression “within Canada” should also be interpreted in conjunction with the intention of Parliament. To find this intention both Professors Ruth Sullivan and Pierre-André Côté agree that extrinsic materials are useful. However, the Court must determine what weight and authority the interpreter should attribute to these various sources (Sullivan 2014, above, at paragraphs 23.15–23.17; PA Côté 2011, above, at page 47).

[68] In *Associated Data*, extrinsic evidence was a fundamental interpretative tool that helped me ascertain the legislative intent surrounding the primary mandate of CSIS. As I explained [at paragraphs 115–116]:

It is well recognized that legislative histories are useful extrinsic aids to ascertain the legislator’s intent and the purpose of an Act. When analysing legislative history materials, Prof. Sullivan specifies that, generally “[i]n a Parliamentary system of government, there is likely to be a relatively small number of individuals whose intentions largely control the content of legislative initiatives. In the case of statutes, this would include the recommending Minister, who will reflect the views of Cabinet; it would also include the Parliamentarians who comprise a majority of the Committee that reviews the bill.” Thus, the statements given by those relevant persons are much more useful than simple comments or debates from other Parliamentarians. The Supreme Court of Canada regularly relies on legislative history materials to ascertain the objectives of schemes created by statutes. (Sullivan 2014, above, at paragraphs 23.67, 23.81, 23.83.) (PA Côté 2011, above, at page 47.)

figurant dans la Loi sur le SCRS, puisque ces contrôles circonscrivent les pouvoirs du Service et visent à l’empêcher de faire une collecte excessive de renseignements. L’examen schématique de la Loi sur le SCRS étant terminé, je conclus qu’il convient d’examiner l’historique législatif du texte de loi au moyen d’une analyse de preuve extrinsèque, en commençant par les motifs à l’origine de la Loi.

d) *Historique législatif et preuve extrinsèque*

[67] Afin de poursuivre l’analyse contextuelle, il convient également d’interpréter le sens ordinaire de l’expression « dans les limites du Canada » en parallèle avec l’intention du législateur. Pour ce qui est de cerner cette intention, les professeurs Ruth Sullivan et Pierre-André Côté sont d’accord pour dire que les documents extrinsèques sont utiles. Toutefois, la Cour doit établir le poids et le pouvoir que la personne qui interprète doit accorder à ces diverses sources (Sullivan, 2014, précité, aux paragraphes 23.15 à 23.17; PA Côté, 2011, précité, à la page 47).

[68] Dans la décision *Données connexes*, la preuve extrinsèque a servi d’outil d’interprétation fondamental qui m’a permis d’établir l’intention législative entourant le mandat premier du SCRS. Comme je l’ai expliqué dans ce document [aux paragraphes 115 et 116] :

Il est bien reconnu que les historiques législatifs sont des sources extrinsèques utiles pour déterminer l’intention du législateur et l’objet de la Loi. À propos de l’analyse documentaire de l’historique législatif, la professeure Sullivan précise que, généralement, [TRADUCTION] « [d]ans un système parlementaire, le contenu des mesures législatives est probablement assujéti en grande partie aux intentions d’un nombre relativement restreint de personnes. Dans le cas des lois, il s’agira du ministre qui a fait la recommandation, qui tiendra compte des points de vue du Cabinet, ainsi que des parlementaires qui forment la majorité au Comité qui examine le projet de loi ». Ainsi, les déclarations faites par les personnes susmentionnées sont beaucoup plus utiles que les simples commentaires ou débats faisant intervenir d’autres parlementaires. La Cour suprême du Canada se fonde régulièrement sur des documents relatifs à l’historique législatif pour déterminer les objectifs des régimes créés par les lois. (Sullivan 2014, précité, aux paragraphes 23.67, 23.81 et 23.83.) (PA Côté 2011, précité, à la page 47.)

Although commission reports do not represent the voice of sponsoring ministers or involved Parliamentarians directly, both Prof. Sullivan and Prof. Côté clearly opine that commission reports are useful and admissible. In fact, they regard commission reports as particularly helpful to the interpretation process and note that they were the first type of extrinsic supports to receive affirmation from the Courts. Prof. Sullivan explains :

.... Often legislation is preceded by the report of a law reform commission or similar body that has investigated a condition or problem and recommended a legislative response. Such reports typically review the research carried out by the commission, state its findings, describe the policy options explored and set out recommendations. The work is non-partisan and the conclusions are carefully reasoned. These features potentially make reports more reliable than the materials found in *Hansard*. In addition, commission reports often play a clear role in the preparation of legislation, in some cases a major role which potentially enhances their relevance and significance. Not surprisingly, then, commission reports were the first type of legislative history to be admitted by the courts in statutory interpretation cases.

(Sullivan 2014, above, at paragraph 23.68.) (PA Côté 2011, above, at pages 455–456.)

[69] The Attorney General submits that parliamentary history shows firstly that the enactment of section 16 was sought to improve the Government’s foreign intelligence capabilities within Canada’s international boundaries. Secondly, the expression “within Canada” was intended to prevent officers from engaging in offensive or covert collection within the territory of another state; and, it cannot be discerned that section 16 was meant to prohibit the collection of intelligence outside Canada.

[70] The *amicus* tried but was unable to find a firm indication of parliamentary intent behind the “within Canada” restriction on either side of the argument, but was able to apprise the Court that there was a concern not to establish a controversially aggressive “CIA

Bien que les rapports des commissions ne représentent pas la voix des ministres parrains ou des parlementaires concernés directement, les professeurs Sullivan et Côté sont clairement d’avis que ces rapports sont utiles et admissibles. En fait, ils les considèrent comme particulièrement utiles dans le processus d’interprétation et soulignent qu’ils ont été le premier type de preuve extrinsèque à être admis par les Cours. La professeure Sullivan donne l’explication suivante.

[TRADUCTION] [...] Souvent une loi est précédée par le rapport d’une commission de réforme du droit ou d’un organisme similaire qui s’est penché sur une situation ou un problème et qui a recommandé une réponse législative. En général, de tels rapports font état des recherches effectuées par la commission, énoncent ses conclusions, décrivent les options stratégiques étudiées et formulent des recommandations. Il s’agit de travaux non partisans, dont les conclusions sont soigneusement motivées. Ces caractéristiques rendent probablement les rapports plus fiables que les documents dans le *Hansard*. En outre, les rapports des commissions jouent souvent un rôle précis dans la préparation d’une loi et, dans certains cas, un rôle considérable qui est susceptible d’accroître leur pertinence et leur importance. Il n’est donc pas surprenant que les rapports des commissions aient été le premier type d’historique législatif à être admis par les tribunaux dans les affaires d’interprétation législative.

(Sullivan 2014, précité, au paragraphe 23.68.) (PA Côté 2011, précité, aux pages 455 et 456.)

[69] La procureure générale fait valoir que l’historique parlementaire montre premièrement que le législateur a adopté l’article 16 afin de renforcer les capacités du gouvernement en matière de renseignement étranger au sein des frontières internationales du Canada. Deuxièmement, selon elle, l’expression « dans les limites du Canada » visait à empêcher les agents de s’adonner à une collecte offensive ou cachée sur le territoire d’un autre État, et on ne peut discerner que l’article 16 a pour but d’interdire la collecte de renseignements à l’extérieur du Canada.

[70] L’*amicus curiae* a tenté en vain de trouver une indication claire d’intention parlementaire relative à la restriction « dans les limites du Canada », mais il a pu informer la Cour du fait qu’on souhaitait éviter d’établir une organisation utilisant des méthodes agressives

[Central Intelligence Agency]-like” agency with a mandate for surveillance abroad. Additionally, he could not find the express authority for the proposition put forward by the Attorney General, specifically that the wording of section 16 ensured “that in performing its duties and function under section 16, the Service was not engaged in offensive or covert collection activities directly within the territory of a foreign state”. However, the *amicus* submits that this makes the point that Parliament would not, without express wording, have authorized the Service to [***] scandal-provoking and international-relation damaging behaviour the government intended to avoid.

[71] What the Attorney General is seeking, [***]. The Attorney General is asking the Court, in the context of a section 16 assistance request from the Minister [***] to issue a warrant permitting it to conduct [***].

[72] I will now examine the legislative history of section 16 with a specific emphasis on “within Canada” to illuminate the correct interpretation of this expression. Once a clear Parliamentary intent is ascertained, I will ensure that the expression “within Canada” does not conflict with the purpose of section 16 as enacted by Parliament.

(i) The McDonald Commission (1981)

[73] The 1981 McDonald Commission set the stage for a future national security agency completely separate from the RCMP. In its report, the McDonald Commission suggested further study was needed on the possible creation of a foreign intelligence agency, but refused to make any formal recommendations. It is pertinent, however, to underline that the creation of a security intelligence agency with extraterritorial powers was considered. The Commission unofficially endorsed the view that the operations of a security intelligence agency outside Canada could be permissible in rare circumstances mandated by the law.

controversées s’apparentant à celles de la CIA [Central Intelligence Agency] et dotée d’un mandat de surveillance à l’étranger. De plus, l’*amicus curiae* n’a pas pu trouver un pouvoir explicite concernant la proposition avancée par la procureure générale, c’est-à-dire que le libellé de l’article 16 garantit [TRADUCTION] « qu’en exerçant ses fonctions aux termes de l’article 16, le Service ne s’adonnait pas à des activités de collecte offensives ou cachées directement sur le territoire d’un État étranger ». Cependant, selon l’*amicus curiae* l’argument souligne le fait que le législateur n’aurait pas, sans un libellé explicite, autorisé le Service à [***] susceptible de provoquer un scandale et dommageable pour les relations internationales que le gouvernement souhaitait éviter.

[71] Ce que souhaite faire autoriser la procureure générale [***]. La procureure générale demande à la Cour, dans le contexte d’une demande d’assistance en vertu de l’article 16 présentée par le ministre [***] de délivrer un mandat l’autorisant à mener [***].

[72] J’examinerai à présent l’historique législatif de l’article 16 en accordant une importance particulière à l’expression « dans les limites du Canada » afin de mettre en lumière la bonne façon de l’interpréter. Lorsqu’une intention parlementaire aura été bien cernée, j’examinerai la question de savoir s’il y a un conflit entre l’expression et la raison d’être de l’article 16, tel qu’adopté par le législateur.

(i) La Commission McDonald (1981)

[73] La Commission McDonald de 1981 a jeté les bases d’un organisme de sécurité nationale entièrement distinct de la GRC. Dans son rapport, la Commission a indiqué qu’il fallait mener une analyse approfondie sur l’éventuelle création d’un organisme de collecte de renseignements étrangers, mais s’est abstenue de formuler des recommandations officielles. Il est toutefois pertinent de souligner que la création d’un organisme du renseignement de sécurité doté de pouvoirs extraterritoriaux a été envisagée. La Commission a officiellement approuvé le point de vue selon lequel les activités d’un organisme du renseignement de sécurité à l’extérieur du Canada seraient admissibles dans de rares circonstances prévues par la loi.

14. Now, turning to the third dimension — the geographic location of the security intelligence agency’s activities — we do not think that the agency should be required to confine its intelligence collecting or countering activities to Canadian soil. If security intelligence investigations which begin in Canada must cease at the Canadian border, information and sources of information important to Canadian security will be lost. Thus a total ban on security intelligence operations outside Canada would be an unreasonable constraint. If to operate abroad is “offensive”, then Canada’s security intelligence agency should be offensive in this sense, although we are cognizant of the very great risks — diplomatic, moral and practical — in carrying out security intelligence activities abroad. Because of these risks it is important to confine such activities to those that are essential, to subject them to a clear and effective system of control, and to ensure that they are always within the mandate of the security intelligence agency [Emphasis mine.]

(Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, *Second Report: Freedom and Security Under the Law*, Vol. 1, Part V (Ottawa: Supply and Services Canada, 1981), at page 628.)

[74] Yet, the Commission warned of the severe diplomatic, moral and practical risk in carrying out security intelligence activities abroad and underlined the sensitivities that existed both in and outside government concerning foreign intelligence activities outside Canada. It also warned of the “serious moral issue” related to a government authorizing violations of foreign domestic laws.

73. To begin with, there is a clear political risk in a government directing espionage activities against other states. The image of honesty and straight forwardness in the conduct of international affairs may produce benefits to this country, particularly within a Commonwealth setting, that cannot be readily measured. ...

...

75. There is also a serious moral issue involved in a government employing a secret agency whose *modus operandi* requires it necessarily to break the laws of other

14. En ce qui concerne la troisième dimension, soit le théâtre d’opérations du service de renseignements pour la sécurité, nous ne croyons pas que celui-ci doive limiter ses contre-mesures et la collecte de renseignements au seul territoire canadien. Si les enquêtes de sécurité amorcées au Canada doivent s’arrêter aux frontières, nous risquons de perdre des sources d’information et des renseignements importants pour la sécurité nationale. Ce serait imposer une contrainte absurde que d’interdire la collecte, à l’extérieur du pays, de renseignements intéressant la sécurité. Si c’est se lancer à l’offensive que d’opérer à l’étranger, le service canadien de renseignements pour la sécurité se doit alors d’être « offensif » en ce sens, bien que nous soyons conscients des très grands risques diplomatiques, moraux et pratiques — qu’il court en déployant son activité au-delà de nos frontières. Étant donné ces risques, il importe de s’en tenir aux activités qui sont indispensables, de les assujettir à des contrôles précis et efficaces, et de voir à ce que le service n’outrepasse jamais son mandat. [Non souligné dans l’original.]

(Commission d’enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *Deuxième rapport : la Liberté et la sécurité devant la loi*, vol. 1, partie V (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1981), à la page 662.)

[74] Toutefois, la Commission a fait une mise en garde concernant les importants risques diplomatiques, moraux et pratiques que représente la tenue d’activités de collecte de renseignements de sécurité à l’étranger et a souligné les sensibilités qui existent au sein du gouvernement et ailleurs en ce qui a trait aux activités liées aux renseignements étrangers menées à l’extérieur du Canada. Elle a également indiqué que l’autorisation par un gouvernement de violer des lois étrangères soulèverait un « grave problème moral ».

73. [...] En premier lieu, le gouvernement qui se livre à des activités d’espionnage contre d’autres États court un risque politique manifeste. Une réputation d’honnêteté et de droiture dans la conduite des affaires internationales peut, surtout au sein du Commonwealth, procurer au Canada des avantages difficiles à évaluer [...]

[...]

75. L’utilisation d’un service secret dont la manière d’opérer viole fatalement les lois d’autres pays pose également un grave problème moral à un gouvernement [...]

nations. ... Lawbreaking can become contagious both within a country's "intelligence community" and amongst those senior officials of government and the national political leaders who are responsible for directing the intelligence community. Were this to happen in Canada it could seriously undermine reforms which we hope will be put in place to guard against illegality and impropriety in the activities of the security intelligence agency and the R.C.M.P. On the other hand, it may be argued that so long as this risk is recognized, and the proper controls are in effect; the risk of such influence and contagion can be minimized. [Emphasis mine.]

(Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, *Second Report: Freedom and Security Under the Law*, Vol. 1, Part V (Ottawa: Supply and Services Canada, 1981), at page 644.)

[75] The McDonald Commission report did not close the door to extraterritorial activities, but suggested further study on the establishment of covert intelligence gathering in order to influence the activities abroad. The Commission also voiced its concern on the illegality of such activities, and relayed the importance of an effective system of control to ensure that such activities remain within a clearly defined mandate.

(ii) The Pitfield Report (1983)

[76] The McDonald Commission triggered much political debate, which ultimately resulted in the introduction of Bill C-157 [*an Act to establish the Canadian Security Intelligence Service Act, to enact an Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof of in relation thereto*, 32nd Parl., 1st Sess., 1983]. According to a publication of the Library of Parliament, Bill C-157 "[a]lmost immediately, it became the object of critical comment. It was alleged to be an attack on civil liberties, giving the proposed Service extremely wide powers, insulating the government from accountability, and failing to institute a precise mandate or a workable review system" (Library of Parliament, Current Issue Review 84-27E, "*The Canadian Security Intelligence*

La transgression des lois peut devenir contagieuse tant chez les agents chargés de recueillir des renseignements que chez les fonctionnaires supérieurs et les dirigeants politiques responsables de la direction des services. Un tel état de choses, au Canada, pourrait bien neutraliser les réformes qui, nous l'espérons, seront mises en place pour empêcher le service de renseignements et la GRC de commettre des actes illégaux ou répréhensibles. D'autre part, il est possible de soutenir que le risque d'une telle influence et d'une telle contagion peut être réduit au minimum si, conscients du danger, l'on exerce les contrôles requis. [Non souligné dans l'original.]

(Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *Deuxième rapport : la Liberté et la sécurité devant la loi*, vol. 1, partie V (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1981), à la page 679.)

[75] Le rapport de la Commission McDonald n'a pas fait le trait sur la possibilité d'activités extraterritoriales, mais a suggéré qu'on examine plus en détail l'établissement d'une collecte de renseignements cachée afin d'influencer les activités étrangères. La Commission s'est également dite préoccupée par le caractère illégal de telles activités et a soulevé l'importance d'avoir un système de contrôle efficace pour garantir que ces activités sont toujours menées dans le cadre d'un mandat clairement défini.

(ii) Le rapport Pitfield (1983)

[76] La Commission McDonald a déclenché un important débat politique, lequel a donné lieu au dépôt du projet de loi C-157 [*Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon correlative*, 32^e lég., 1^{re} sess., 1983]. Selon une publication de la Bibliothèque du Parlement, « [p]resque tout de suite, le projet de loi est devenu la cible de critiques. On l'accusait de brimer les libertés civiles, d'accorder au nouveau Service des pouvoirs extrêmement vastes, de soustraire le gouvernement à sa responsabilité et de ne pas instituer de mandat précis ou de système de surveillance fonctionnel » (Bibliothèque du Parlement, *Le Service canadien du*

Service”, by Philip Rosen (Ottawa : Research Branch of the Library of Parliament, 18 September 1984, reviewed 24 January 2000), at page 6).

[77] Of note, the foreign intelligence collection power was a particular target of criticism by opposition members, academics and the public. The Library of Parliament report also explains that because of the intensity of the opposition to Bill-157, the Government decided against sending the Bill for second reading, referring it instead to a Special Committee of the Senate chaired by the late Honourable Senator Michael Pitfield. In 1983, the Bill was studied and reviewed by members of a Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service, which ultimately resulted in the recommendations of the Pitfield Report.

[78] Extracts from the testimony before the Senate Committee hearing on Bill C-157 assist in understanding the foreign intelligence function in section 16, clause 18 at the time. The testimony of the Honourable Robert Kaplan, then Solicitor General of Canada, highlights the Government’s decision that CSIS not become an agency like the CIA, which can go abroad in a covert fashion to influence foreign events and activities:

Senator Nurgitz : Clause 18 deals with the operations of the agency within Canada in respect of its cooperation with foreign states.

Is it a correct understanding that the operation of the agency is totally within Canada?

I can find nothing in the bill that says that, and I think the public concern is that we do not form another Central Intelligence Agency mucking around the world under the guise of advancing the interest of Canada or protecting Canada.

...

Hon. Mr. Kaplan : Clause 18 says that, but that is only for the purpose, I think, of working out cooperative arrangements with foreign states. It does not say that, in terms of some interpretation of the threats, we could not

renseignement de sécurité, Bulletin d’actualité 84-27F par Philip Rosen (Ottawa : Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, 18 septembre 1984, révisé le 24 janvier 2000), à la page 8).

[77] Il convient de souligner que le pouvoir de collecte de renseignements étrangers a été particulièrement la cible de critiques par les députés de l’opposition, les universitaires et les membres du public. Le rapport de la Bibliothèque du Parlement explique également qu’en raison de l’intensité de l’opposition, le gouvernement a décidé de ne pas procéder à sa deuxième lecture et de le renvoyer à un comité sénatorial spécial présidé par feu l’honorable sénateur Michael Pitfield. En 1983, le projet de loi a été examiné par les membres du Comité sénatorial spécial sur le Service canadien du renseignement de sécurité, et cet examen a abouti aux recommandations du rapport Pitfield.

[78] Des extraits des témoignages prononcés durant l’audience du Comité spécial sur le projet de loi C-157 aident à comprendre la fonction de collecte de renseignements étrangers prévue à l’article 16 (l’article 18 dans le projet de loi). Le témoignage de l’honorable Robert Kaplan, alors solliciteur général du Canada, fait état de la décision du gouvernement selon laquelle le SCRS ne deviendrait pas un organisme s’apparentant à la CIA qui peut se rendre à l’étranger en cachette afin d’influer sur des événements et des activités sur place :

Le sénateur Nurgitz : [...] L’article 18 porte sur les activités de l’organisme à l’intérieur du Canada en ce qui a trait à sa collaboration avec les pays étrangers.

Dois-je comprendre que l’activité du service se limitera au Canada entièrement?

Je ne vois rien dans le projet de loi qui dise cela. Je ne voudrais pas qu’on crée une autre *Central Intelligence Agency* qui aille se promener par tout le monde sous prétexte de protéger les intérêts du Canada.

[...]

L’honorable M. Kaplan : L’article dit bien cela, mais ce n’est qu’aux fins d’élaborer des ententes de collaboration avec les pays étrangers. Il ne dit pas, aux termes de l’interprétation des menaces, que nous ne pourrions pas

have an agency office in London, Paris, Tokyo, Hong Kong, or wherever in the way that the CIA has such offices.

Some have compared this agency to the CIA—and I know this has been done in headlines. I think it is important for me to remind members of the committee that this is not an agency which has the power to influence events abroad. That is not part of its functions, as it is with other agencies such as the CIA, which has a specific responsibility lying somewhere between diplomacy and other types of intervention to influence events in other countries.

This is an intelligence gathering agency and its mandate is different from the mandate of a pro-active arm of government, such as the CIA in relation to the American government.

Another important difference is that this agency is to perform its functions within Canada. There is a foreign dimension to its activities like the one that exists now in the security service because it will be able to maintain, in any number of places in the world, liaison agents; but these liaison agents will be identified in the country where they are operating as members of the Canadian government. They will not pretend to be tourists, or heads of corporations, or journalists or any other guise that are taken by members of agencies that engage in influencing foreign activities.

...

....The way it is drafted, there has been the suggestion that this power to use the intrusive intelligence gathering function will be put at the service of other agencies—of corporations, or foreign governments, or others. I want to assure you that the intention is that the assistance referred to in the third line of clause 18 is only assistance to the Secretary of State for External Affairs, to the Minister of National Defence, and to other Canadian ministers with legitimate interests in foreign intelligence. [Emphasis mine.]

(Senate of Canada, Proceedings of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service, *The subject-matter of Bill C-157 : “Canadian Security Intelligence Act”*, 32nd Parl., 1st Sess., Issue No. 3 (19 August 1983), at page 55 (Chairperson: P.M. Pitfield).)

[79] The testimony of the Solicitor General also further reiterated that the government rejected the

établir un bureau à Londres, à Paris, à Tokyo, à Hong-Kong ou ailleurs, de la façon de la CIA.

Certains ont comparé l’organisme à la CIA, et je sais que cela a été en manchettes. Je dois rappeler aux membres du comité qu’il ne s’agit pas d’un organisme qui ait le pouvoir d’influencer les événements de l’étranger. Ce n’est pas un élément de ses fonctions, comme c’est le cas d’autres organismes comme la CIA dont l’objet spécifique se trouve à mi-chemin entre la diplomatie et les autres genres d’intervention qui peuvent influencer sur les événements d’autres pays.

Il s’agit d’un organisme de cueillette de renseignements, son mandat est différent de celui d’un organisme de protection du gouvernement, comme la CIA en est un par rapport au gouvernement américain.

Une autre différence importante est que l’organisme exerce son activité au Canada. Il existe un rapport international à son activité qui existe dans le service de sécurité actuel parce qu’il pourra maintenir dans un grand nombre d’endroits des agents de liaison. Mais ces agents de liaison seront identifiés dans les pays où ils exercent leur activité comme faisant partie du gouvernement canadien. Ils ne prétendront pas être des touristes ou des dirigeants industriels ou des journalistes ou les autres déguisements qu’affectent les membres d’organismes qui veulent influencer les activités étrangères.

[...]

[...] Le libellé de l’article permet de croire que le pouvoir d’utiliser le service de cueillette de renseignements cachée sera accessible à d’autres organismes, gouvernements ou agences. Je vous prie de croire que l’assistance dont il est question à la troisième ligne de l’article 18 ne désigne que l’assistance au secrétaire d’État aux affaires extérieures, au ministre de la Défense nationale et à d’autres ministres canadiens que les renseignements recueillis à l’étranger sont susceptibles d’intéresser. [Non souligné dans l’original.]

(Sénat du Canada, Délibérations du Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, *La teneur du Projet de loi C-157 intitulé « Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité »*, 32^e lég., 1^{re} sess., fascicule n° 3 (19 août 1983), aux pages 55 et 56 (Président : P.M. Pitfield).)

[79] Dans son témoignage, le solliciteur général a réitéré que le gouvernement a rejeté la suggestion de la

McDonald Commission suggestion to establish a covert intelligence gathering agency that could have the mandate to influence activities abroad :

Hon. Mr. Kaplan : I should add that the McDonald Commission did not recommend that we establish an agency with external capacity to influence events in other countries—but it did not recommend against it either. What it said was that the government should consider that.

.... The McDonald Commission asked the government to consider whether it should establish that type of covert intelligence gathering for influencing of activities abroad. The government has considered that and the government has rejected that. [Emphasis mine.]

(Senate of Canada, Proceedings of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service, *The subject-matter of Bill C-157: “Canadian Security Intelligence Act”*, 32nd Parl., 1st Sess., Issue No. 3 (19 August 1983), at page 56 (Chairperson: P.M. Pitfield).)

[80] The Honourable Jean-Luc Pepin, then Minister of State for External affairs, also testified for the Committee where he expanded on the secondary function of section 18:

Hon. Mr. Pepin : There is a second role—the most obvious one—for the CSIS in the field of foreign intelligence. Clause 18 of the bill empowers the service, at the request of the government, to assist directly in the collection of information relating to foreign states or foreign powers in the interest of Canada’s defence or international relations

In other words, the bill provides the mandate for the CSIS to participate within Canada in the collection of foreign intelligence. The practice of linking security and foreign intelligence is followed by most western democracies, so we are not breaking new ground. That is the accepted approach to the subject. At present the government has inadequate means to collect foreign intelligence in Canada, and we believe that clause 18 will fill that gap. [Emphasis mine.]

(Senate of Canada, Proceedings of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence

Commission McDonald selon laquelle il devrait établir un organisme de collecte cachée de renseignements qui aurait le mandat d’influencer les activités à l’étranger :

L’honorable M. Kaplan : [...] Je dois ajouter que la commission McDonald n’a pas recommandé l’établissement d’un organisme doté de la capacité d’influencer les événements d’autres pays. Mais la commission ne s’est pas opposée à ce concept. Elle a proposé que le gouvernement y pense.

[...] La commission McDonald a demandé au gouvernement de songer à établir ce genre de cueillette de renseignements cachée destinée à influencer les événements qui se produisent à l’étranger. Le gouvernement a examiné cette idée, mais il l’a rejetée. [Non souligné dans l’original.]

(Sénat du Canada, Délibérations du Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, *La teneur du Projet de loi C-157 intitulé « Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité »*, 32^e lég., 1^{re} sess., fascicule n° 3 (19 août 1983), à la page 56 (Président : P.M. Pitfield).)

[80] L’honorable Jean-Luc Pépin, alors ministre d’État aux Relations extérieures, a également témoigné devant le Comité et a décrit plus en détail la fonction secondaire de l’article 18 :

L’honorable M. Pepin : [...] Dans le domaine du renseignement étranger, le SCRS a un deuxième rôle, le plus évident. L’article 18 du projet de loi habilite le service à contribuer, à la demande du gouvernement, à la collecte de renseignements concernant des États étrangers ou des personnes étrangères, et ce dans l’intérêt des relations internationales et de la défense du Canada. [...]

En d’autres termes, le projet de loi mandate le SCRS de participer au Canada à la collecte de renseignements sur les personnes ou les états étrangers. La plupart des démocraties de l’Ouest ont pour pratique de raler la sécurité et les services étrangers du renseignement ; c’est donc dire que nous n’innovons pas en la matière. C’est là une façon admise d’aborder la question. Le gouvernement n’a pas pour le moment les moyens suffisants pour recueillir au Canada des renseignements sur les personnes et les états étrangers et nous croyons que l’article 18 vient corriger cette lacune. [Non souligné dans l’original.]

(Sénat du Canada, Délibérations du Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de

Service, *The subject-matter of Bill C-157: “Canadian Security Intelligence Act”*, 32nd Parl., 1st Sess., Issue No. 11 (22 September 1983), at page 20 (Chairperson: P.M. Pitfield.)

[81] The Senate Committee studying Bill C-157 produced the Pitfield Report and made recommendations concerning foreign intelligence collection within Canada. Of particular note, the Pitfield Report dispelled the concerns of Parliamentarians and the public, that section 16 would provide powers to conduct covert intelligence missions abroad, and reiterated that foreign intelligence within Canada should be closely controlled and monitored by adding political oversight:

50 According to the Minister of State for External Relations, the collection of foreign intelligence is a well-established function of the Departments of National Defence and External Affairs. It includes such things as the collection of intelligence by the Defence department on the armed forces and war potential of foreign states, and “signals intelligence” — information gathered about foreign countries by intercepting and studying their radio, radar and other electronic transmissions — collected by the Communications Security Establishment. It also includes information gathered by the Bureau of Intelligence Analysis and Security, and the Bureau of Economic Intelligence of the Department of External Affairs which generally advise the government on economic, political, social, and military affairs relevant to Canada’s multilateral and bilateral relations.

51 According to the Minister, section 18 is intended to provide necessary support for the collection of foreign intelligence in Canada. At present, the government has inadequate means in this area. Section 18 would fill that gap, allowing the CSIS to assist the relevant government departments. What would distinguish the agency’s role in this area from that with respect to security intelligence would be the fact that only foreign nationals could be targeted, and the fact that the agency would only act at the request of a minister of the Crown.

52 The Committee acknowledges the continued need for foreign intelligence, and rejects any suggestion that its

sécurité, *La teneur du projet de loi C-157 intitulé « Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité »*, 32^e lég., 1^{re} sess., fascicule n^o 3 (22 septembre 1983), à la page 20 (Président : P.M. Pitfield.)

[81] Le comité sénatorial chargé d’examiner le projet de loi C-157 a produit le rapport Pitfield et a formulé des recommandations sur la collecte de renseignements étrangers au Canada. En particulier, le rapport Pitfield a dissipé les préoccupations des parlementaires et du public selon lesquelles l’article 16 donnerait le pouvoir de mener des missions secrètes de collecte de renseignements à l’étranger. Il a également réitéré qu’on devrait mettre en place un régime de supervision politique afin que les activités de collecte de renseignements étrangers au Canada soient étroitement encadrées et surveillées :

50 D’après le ministre d’État aux relations extérieures, l’une des fonctions bien établies des ministères de la Défense nationale et des Affaires extérieures consiste à recueillir des renseignements sur des puissances ou des personnes étrangères. Ainsi, le ministère de la Défense recueille notamment des renseignements sur les forces armées et le potentiel de guerre des pays étrangers alors que le Centre de la sécurité des télécommunications s’emploie à rassembler des renseignements sur les transmissions, c’est-à-dire des informations obtenues sur des puissances étrangères en interceptant et en étudiant leurs transmissions effectuées par radio, radar ou autres moyens électroniques. Par ailleurs, le Bureau de l’analyse des renseignements et de la sécurité et le Bureau du renseignement économique du ministère des Affaires extérieures recueillent également des informations sur l’étranger afin de conseiller le gouvernement sur les questions économiques, politiques, sociales et militaires qui peuvent influencer sur les relations bilatérales et multilatérales du Canada.

51 Selon le ministre, l’article 18 vise à donner au nouveau Service les possibilités de recueillir, au Canada, des informations sur l’étranger. À l’heure actuelle, le gouvernement ne dispose pas de moyens suffisants à cet effet. L’article 18 réglerait ce problème en permettant au SCRS de prêter son assistance aux ministères appropriés. Contrairement à ce qui se passerait dans le cas du renseignement de sécurité, le Service ne pourrait enquêter à cette fin que sur les ressortissants étrangers et uniquement à la demande d’un ministre de la Couronne.

52 Le Comité reconnaît que le Canada a sans cesse besoin de renseignements sur l’étranger et rejette l’argument

collection is not of importance to Canada's interests. It also cannot agree that section 18 is the first step in the creation of a security intelligence service that will act abroad. As noted above, this form of intelligence collection has been in existence for some time. In addition, section 18 specifically restricts the agency to collection of information "within Canada". ...

53 While the Committee is of the opinion that facilitating the collection of foreign intelligence by proper authorities is an appropriate function of the CSIS, it also believes that that function should be much more closely controlled and monitored. Further, political responsibility for the collection of foreign intelligence should be clear. [Emphasis mine.]

(Senate of Canada, Special Committee on the Canadian Security Intelligence Service, *Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society* (3 November 1983), at pages 18–19 (Chairperson: P.M. Pitfield).)

[82] I also highlight the fact that the 1983 Pitfield Report was the last substantive consideration of the duties and functions of CSIS before its creation in 1984. I would also like to note that paragraph 52 of the Report acknowledged the continued need for foreign intelligence as long as it is restricted to Canada.

- (iii) Bill C-9: Act to establish the Canadian Security Intelligence Service Act (1984)

[83] In response to the changes proposed by the Pitfield Report, the government introduced Bill C-9 [*An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto*, 32nd Parl., 2nd Sess.] in 1984, which later became the CSIS Act with minor amendments. The following excerpt from Hansard further illustrates Parliament's intention to fill the foreign intelligence gap in Canada with a warrant-based foreign intelligence collection function for the Service:

selon lequel de tels renseignements ne sont pas utiles à sa sécurité. Il estime, en outre, que l'article 18 ne constitue nullement un premier pas vers la création d'un service du renseignement qui opérerait à l'étranger. Comme nous l'avons déjà souligné, ce n'est pas d'hier que le Canada s'intéresse à ce type de renseignements. En outre, l'article 18 limite le Service à la collecte de renseignements au Canada [...]

53 Même si le Comité estime que l'une des fonctions du SCRS consiste à faciliter aux autorités compétentes la collecte de renseignements sur l'étranger, il n'en demeure pas moins convaincu que cette activité doit être bien plus étroitement contrôlée. En outre, il conviendrait de préciser clairement que la responsabilité en ce domaine incombe aux instances politiques. [Non souligné dans l'original.]

(Sénat du Canada, Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, *Équilibre délicat : un service du renseignement de sécurité dans une société démocratique* (3 novembre 1983), aux pages 18 et 19 (Président : P.M. Pitfield).)

[82] Je souligne que le rapport Pitfield, publié en 1983, est le résultat du dernier examen de fond des fonctions du SCRS avant sa création en 1984. Je souligne également que le paragraphe 52 du rapport reconnaît la nécessité continue de collecte de renseignements étrangers dans la mesure où sa collecte est effectuée dans les limites du Canada.

- (iii) Projet de loi C-9 : *Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité* (1984)

[83] En 1984, à titre de réponse aux changements proposés dans le Rapport Pitfield, le gouvernement a déposé le projet de loi C-9 [*Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité, de sécurité et dans des domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative*, 32^e lég., 2^e sess., 1984], dont une version légèrement modifiée est ultimement devenue la Loi sur le SCRS. L'extrait suivant du Hansard illustre l'intention du législateur de combler les lacunes en matière de renseignement étranger au Canada en conférant au Service une fonction de collecte de renseignements étrangers en vertu d'un mandat :

Mr. Kaplan : The reason for Clause 16 is because in foreign intelligence collection there is a gap. The gap is that no warranted activity can be done for foreign intelligence purposes. This agency has the authority to seek warrants, and therefore Clause 16 is put in to fill a gap in the general foreign gathering picture of our country. [Emphasis mine.]

(House of Commons, Minutes of Proceedings and Evidence of the Justice and Legal Affairs Committee, *The subject-matter of Bill C-9: "Canadian Security Intelligence Act"* 32nd Parl., 2nd Sess., Issue No. 29 (29 May 1984), at page 48 (Chairperson: Claude-André Lachance).)

- (iv) The Security Intelligence Review Committee Report (1989)

[84] In its 1989 Annual Report, the Security Intelligence Review Committee (SIRC), the independent external review body that has the authority to generally review the performance by CSIS of its duties and functions, recommended the elimination of the "within Canada" restriction in section 16 because it unduly limited CSIS foreign intelligence collection:

The obvious usefulness of intelligence on other nations in defence planning and the conduct of international relations make a striking contrast with the failure to make use of CSIS in this area. It suggests to us that section 16 is too restrictive.

...

.... There does not appear to be any comparable need in Canada for an "offensive" foreign intelligence agency. However, the case may be more compelling for security intelligence and perhaps criminal intelligence relevant to Canada that is collected abroad.

The Committee is opposed to the establishment of a separate, offensive foreign intelligence agency for Canada. We simply do not believe that the case has been made for such an agency. However, we believe that the CSIS Act could provide at least the possibility of the collection

M. Kaplan : [...] La raison de l'article 16 c'est qu'il y a une lacune en ce qui touche la collecte d'informations provenant de l'étranger. La lacune c'est qu'aucune activité justifiée ne peut être entreprise pour des fins de renseignements étrangers. Cette agence a le pouvoir de demande des mandats et l'article 16 est donc là pour combler une lacune dans la collecte de renseignement étranger de notre pays. [Non souligné dans l'original.]

(Chambre des communes, Délibérations du Comité de justice et des questions juridiques, *La teneur du Projet de loi C-9 intitulé « Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité »*, 32^e lég., 2^e sess., fascicule n° 29 (29 mai 1984), à la page 48 (Président : Claude-André Lachance).)

- (iv) Le rapport du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (1989)

[84] Dans son rapport annuel de 1989, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le CSARS), c'est-à-dire l'organisme indépendant d'examen externe qui a le pouvoir d'examiner généralement l'exécution par le SCRS de ses fonctions, a recommandé l'élimination de la restriction « dans les limites du Canada » à l'article 16 puisqu'elle limitait indûment la collecte de renseignements étrangers par le Service :

L'utilité évidente de renseignements sur d'autres États, pour la planification de la défense et la conduite des affaires internationales, tranche étonnamment avec le fait qu'on omet de recourir au SCRS dans ces domaines. Ce qui nous fait dire que l'article 16 est trop restrictif.

[...]

[...] Le Canada ne semble pas avoir besoin d'un organisme aussi « offensif » de collecte de renseignements extérieurs. Cependant, les choses se présentent peut-être autrement pour le renseignement de sécurité et peut-être aussi le renseignement criminel qui intéresse le Canada et qui est recueilli à l'étranger.

Le Comité est opposé à la création d'un organisme distinct, « offensif » de collecte du renseignement extérieur pour le Canada. Nous pensons tout simplement que la nécessité n'en a pas été prouvée. Cependant, nous pensons aussi que la Loi sur le SCRS pourrait, du moins, prévoir

of foreign intelligence by CSIS, should the need arise.
[Emphasis mine.]

(Security Intelligence Review Committee, *Annual Report of 1988–1989* (Ottawa: Minister of Supply and Services, September 30, 1989), at pages 13 and 73 (Chairperson : Ron Atkey).)

[85] Although SIRC didn't recommend that the CSIS become a Canadian CIA-like foreign intelligence agency, it recommended that the Service acquire new powers to collect foreign intelligence outside Canada by simply removing the "within Canada". As will be seen below, this idea was flatly rejected by stakeholders and by the Government at the time.

- (v) The 5-year Parliamentary Review following the enactment of the CSIS Act (1990)

[86] Section 56 of the CSIS Act mandates that after July 16, 1989, five years after its original adoption, a parliamentary review of the CSIS Act be conducted. The review report issued in 1990 titled *In Flux but not in Crisis : A Report of the Special Committee on the Review of the CSIS Act and the Security Offences Act*, provided an opportunity for the Parliamentary Committee to study the removal of the "within Canada" recommendation from SIRC.

[87] In the context of the five-year review, SIRC, chaired then by the late Honourable Ronald G. Atkey repeated its recommendation to remove the "within Canada" restriction:

26. Therefore, we recommend that section 16 of the Act be amended to remove the words "within Canada".

This amendment would enable CSIS to assist the Minister of National Defense or the Secretary of State for External Affairs in collecting intelligence relating to the capabilities,

la possibilité que le SCRS recueille, au besoin, des renseignements extérieurs. [Non souligné dans l'original.]

(Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Rapport annuel 1988-1989* (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services Canada, 30 septembre 1989), aux pages 14, 76 et 77 (Président : Ron Atkey).)

[85] Bien que le CSARS n'ait pas recommandé que le SCRS devienne un organisme de collecte de renseignements étrangers s'apparentant à la CIA, il a recommandé qu'on lui donne de nouveaux pouvoirs lui permettant de recueillir des renseignements étrangers à l'extérieur du Canada simplement en éliminant la mention « dans les limites du Canada ». Comme on le verra ci-dessous, cette idée a été rejetée catégoriquement par les intervenants et le gouvernement de l'époque.

- (v) L'examen parlementaire quinquennal suivant l'adoption de la Loi sur le SCRS (1990)

[86] L'article 56 de la Loi sur le SCRS prévoit qu'après le 16 juillet 1989, c'est-à-dire cinq ans après l'adoption de la Loi, celle-ci fera l'objet un examen parlementaire. Le rapport d'examen publié en 1990 et intitulé *Une période de transition, mais non de crise : Rapport du Comité spécial d'examen de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité*, a donné l'occasion au Comité parlementaire d'examiner la recommandation du CSARS voulant qu'on élimine la mention « dans les limites du Canada » de la Loi.

[87] Dans le contexte de l'examen quinquennal, le CSARS, présidé à l'époque par l'honorable Ronald G. Atkey a répété sa recommandation selon laquelle on devrait éliminer la restriction « dans les limites du Canada » :

26. Par conséquent, nous recommandons de supprimer les mots « dans les limites du Canada » de l'article 16 de la Loi.

De la sorte, le SCRS serait en mesure d'aider le ministre de la Défense nationale ou le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures à recueillir, de n'importe quelle

intentions or activities of foreign states or persons from any source whatsoever. Under the section, CSIS would only be able to assist outside Canada if it received a “personal request in writing” from either Minister and obtained the written consent of the Solicitor General as well. Such an amendment should not impair the ability of SIRC to review the operations of the Service, either at home or abroad. [Emphasis mine.]

(Security Intelligence Review Committee, *Amending the CSIS Act: Proposals for the Committee of the House of Commons* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1989, at pages 18–19).)

[88] During the Special Committee on the Review of the CSIS Act hearings, Senator Michael Pitfield opposed the SIRC recommendation:

Hon. Mr. Pitfield : Finally, there are in SIRC recommendations some issues of grand policy, and this has to do with foreign activities. ... On those issues I would really argue, and try to argue as strongly as I could, that the case is not proven. I would come back to the healthy skepticism argument I tried to put up earlier and say that until it is proven I would be loath to see us adding a dimension to our security and intelligence establishment that will have our agents running abroad under God knows what circumstances for God knows what purposes. [Emphasis mine.]

(House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on The Review of the CSIS Act and the Security Offences Act, Respecting: Future Business*, 34th Parl., 2nd Sess., Issue No. 9 (16 January 1990), at pages 8–9 (Chairperson: Blaine Thacker).)

[89] The Special Parliamentary Committee acknowledged the general consensus that Canada did not need a foreign intelligence agency that collects intelligence abroad by covert means, and that these types of activities abroad would have consequences for Canada’s diplomatic relations. The Committee recommended the *status quo* in relation to section 16:

source, des renseignements concernant les capacités, les intentions ou les activités de personnes ou d’États étrangers. Aux termes de cet article, le SCRS ne serait habilité à agir en dehors du Canada que sur « demande personnelle écrite » de l’un ou l’autre ministre, et après avoir également obtenu le consentement écrit du solliciteur général. La modification proposée ne devrait pas empêcher le CSARS d’examiner les opérations du Service, que ce soit au pays même ou à l’étranger. [Je souligne.]

(Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Modifications à la Loi sur le SCRS : Propositions pour le Comité de la Chambre des communes* (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989, aux pages 18 et 19).)

[88] Durant les audiences du Comité spécial sur l’examen de la Loi sur le SCRS, le sénateur Michael Pitfield s’est opposé à la recommandation du CSARS :

L’honorable M. Pitfield : [...] Le CSARS fait des recommandations de nature politique qui concernent les activités des services à l’étranger [...] À mon avis, rien n’a été prouvé dans ce domaine. Je reviens à la nécessité de faire preuve de scepticisme, comme je l’ai dit précédemment, car, tant que rien n’a été prouvé, il n’y a pas lieu d’élargir la mission de notre service du renseignement de sécurité pour envoyer nos agents à l’étranger faire Dieu sait quoi dans Dieu sait quelles circonstances. [Non souligné dans l’original.]

(Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial d’Examen de la Loi constituant le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité, Concernant : Travaux futurs*, 34^e lég., 2^e sess., fascicule n° 9 (16 janvier 1990), aux pages 8 et 9 (Président : Blaine Thacker).)

[89] Le Comité parlementaire spécial a reconnu le consensus général selon lequel le Canada n’a pas besoin d’un organisme du renseignement étranger qui recueille des données de renseignement à l’étranger par des moyens clandestins et selon lequel ces types d’activités à l’étranger auraient des conséquences sur les relations diplomatiques du Canada. Le Comité a recommandé le *status quo* en ce qui concerne l’article 16 :

The Committee believes that it is inappropriate for the Service, or any other department or agency of the Government of Canada, to engage in covert unlawful acts abroad — that is, action that is above and beyond the collection of foreign intelligence — that is clearly in breach of international law or foreign domestic law. This view was supported by Ron Atkey, the former Chairperson of SIRC, when he appeared before the Committee. The Committee is nevertheless of the view that the question of whether Canada should have an agency engaged in the collection of foreign intelligence and information abroad through means that are not unlawful, and whether CSIS should be that agency, requires further examination.

If implemented, the SIRC proposal might have significant consequences for Canada, particularly with respect to the conduct of its foreign affairs and defence policies. [Emphasis mine.]

(House of Commons, *In Flux But Not In Crisis: A Report of the House of Commons Special Committee on The Review of the Canadian Security Intelligence Act and the Security Offences Act*, (September 1990), at pages 41–42 (Chairperson: Blaine Thacker).)

[90] The SIRC recommendation to eliminate “within Canada” from section 16 was not adopted by the Special Parliamentary Committee reviewing the CSIS Act and *Security Offences Act* [R.S.C., 1985, c. S-7].

(vi) The Government Response to the 5-year review Report (1991)

[91] The government response to the 5-year review report titled *On Course: National Security for the 1990s: The Government's Response to the Report of the House of Commons Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Act and the Security Offences Act*, highlights the limited CSIS mandate to collect foreign intelligence as a result of the CSE mandate to collect foreign intelligence abroad:

Since World War II, the main departments of the Government of Canada active in the foreign intelligence

Le Comité estime qu’il ne convient pas que le SCRS ou quelque autre ministère ou organisme du gouvernement du Canada se livre, à l’étranger, à des activités clandestines illégales (c’est-à-dire qui vont au-delà de la simple collecte de renseignements sur l’étranger) qui contreviennent clairement au droit international et aux lois des pays étrangers. L’ancien président du CSARS, M. Ron Atkey, a exprimé le même avis devant le Comité. Nous estimons néanmoins qu’il y a lieu d’examiner plus en détail la question de savoir si le Canada devrait se doter d’un organisme chargé de recueillir des renseignements touchant l’étranger par des moyens licites et si le SCRS devrait être cet organisme.

Si elle est adoptée, la proposition du CSARS risque d’avoir des conséquences d’une grande portée pour le Canada, notamment sur le plan des relations extérieures et de la défense. [Non souligné dans l’original.]

(Chambre des communes, *Une période de transition, mais non de crise : Rapport à la Chambre des communes du Comité spécial d’examen de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité* (septembre 1990), à la page 44 (Président : Blaine Thacker).)

[90] La recommandation du CSARS voulant qu’on élimine « dans les limites du Canada » de l’article 16 n’a pas été adoptée par le Comité spécial d’examen de la Loi sur le SCRS et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* [L.R.C. (1985), ch. S-7].

(vi) Réponse du gouvernement au rapport d’examen quinquennal (1991)

[91] La réponse du gouvernement au rapport d’examen quinquennal, qui s’intitule *Maintenir le cap : la sécurité nationale dans les années 90 : Réponse du gouvernement au Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l’examen de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité*, souligne que le mandat du SCRS en matière de collecte de renseignements étrangers est limité en raison du mandat qu’a le CST relativement à la collecte de renseignements étrangers à l’extérieur du Canada :

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les principaux ministères du gouvernement du Canada actifs dans le secteur

sector have been the Department of External Affairs and the Department of National Defence. These two departments gather information from open sources and through exchanges with allied countries. In addition, the Communications Security Establishment (CSE) intercepts foreign radio, radar and other electronic emissions, and CSIS assists in the collection of foreign intelligence in Canada in accordance with section 16 of the *CSIS Act*.

...

CSIS has a limited mandate to assist in the collection of foreign intelligence.

The Service's foreign intelligence mandate is outlined in section 16 of the *CSIS Act*. In recognition of the inherent unsuitability of combining in one agency both security intelligence and foreign intelligence functions, section 16 of the *CSIS Act* provides strict limitations on the Service's foreign intelligence role.

...

The removal of the prohibition against CSIS operating abroad ... would impinge on the Service's primary mandate for security intelligence. It is also worth noting that the objectives of a foreign intelligence service are fundamentally different from those of a domestic security service. While the former seeks to learn of the capabilities and intentions of foreign states, and must conduct its intelligence gathering activities on the territory of a foreign states, the latter is more narrowly focussed on domestic counter-intelligence and counter-terrorism objectives. Different controls are therefore required for the different services. For this reason, the collection of foreign and security intelligence are separate functions in other Western democracies. [Emphasis mine.]

(Solicitor General of Canada, *On Course: National Security for the 1990s: The Government's Response to the Report of the House of Commons Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Act and the Security Offences Act* (February 1991), at pages 51–57 (Pierre H. Cadieux—Solicitor General).)

du renseignement étranger sont celui des Affaires extérieures et du Commerce extérieur et celui de la Défense nationale. Ces deux ministères recueillent des informations auprès de sources ouvertes et au moyen d'échanges avec des pays alliés. De plus, le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) intercepte des informations diffusées à l'étranger par radio, par radar ou par d'autres procédés électroniques, et, conformément à l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*, le SCRS aide à recueillir, dans les limites du Canada, du renseignement étranger.

[...]

Le SCRS a un mandat limité aux termes duquel il peut, dans les limites du Canada, aider à la collecte de renseignements étrangers.

[...]

Le mandat du SCRS quant au renseignement étranger est décrit à l'article 16 de la Loi sur le SCRS. Comme il ne convient pas de confier à un seul et même organisme les fonctions liées, d'une part, au renseignement de sécurité et, d'autre part, au renseignement étranger, l'article 16 de la Loi sur le SCRS assujettit à des restrictions strictes le rôle du Service en matière de renseignement étranger.

[...]

Si l'on éliminait l'interdiction imposée au SCRS d'exercer ses activités à l'étranger en retranchant les mots [...] on empiéterait sur le mandat premier du Service qui a trait aux renseignements de sécurité. Il convient également de signaler que les objectifs d'un service de renseignement étranger diffèrent fondamentalement de ceux d'un service de sécurité nationale. Le premier cherche à connaître les moyens et les intentions d'autres États et doit mener ses activités de collecte de renseignements en grande partie sur des territoires étrangers, tandis que le second est plus étroitement axé sur des objectifs nationaux ayant trait au contre-espionnage et à l'antiterrorisme. Des services différents nécessitent donc des contrôles différents. C'est pourquoi la collecte de renseignement étranger et celle de renseignements de sécurité sont des fonctions distinctes dans d'autres démocraties occidentales. [Non souligné dans l'original.]

(Solliciteur général du Canada, *Maintenir le cap : la sécurité nationale dans les années 90 : Réponse du gouvernement au Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'examen de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité* (février 1991), aux pages 53 à 59 (Pierre H. Cadieux — Solliciteur général).)

[92] Of further particular note, the Government's Response acknowledges that the role of CSIS is limited in the context of the collection of foreign intelligence; and, that expanding CSIS foreign intelligence collection function by removing the "within Canada" restriction, would be "inherently unsuitable" since this would house together both security intelligence and foreign intelligence.

[93] While recognizing changes in the diplomatic and technological world, the Government response also recognized and asserted the important jurisdiction of Parliament to legislate on important policy questions of national security:

Canada's own foreign intelligence collection resources, coupled with existing intelligence-sharing arrangements with allies, meet national foreign intelligence requirements. But if the international environment evolves to the point where existing arrangements can no longer fully meet national requirements, the Government will have to assess carefully what alternative arrangements might be needed.

(Solicitor General of Canada, *On Course: National Security for the 1990s: The Government's Response to the Report of the House of Commons Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Act and the Security Offences Act* (February 1991), at page 57 (Pierre H. Cadieux—Solicitor General).)

(vii) The Government's Interest in a Foreign Intelligence Agency (2006–2007)

[94] Starting in 2006, the Government entertained the possibility of creating a foreign intelligence agency tasked with collecting political, military and economic intelligence abroad. The Proceedings of the Standing Senate Committee on National Security and Defence, Chaired by Senator Colin Kenny, was tasked with examining intelligence issues and specifically foreign intelligence. As a witness before the Committee, Mr. Reid

[92] Il convient de souligner que le gouvernement reconnaît dans sa réponse que le rôle du SCRS est limité dans le contexte de la collecte de renseignements étrangers et qu'il ne conviendrait pas d'élargir la fonction de collecte de renseignements étrangers du SCRS par l'élimination de la restriction « dans les limites du Canada » puisqu'on confierait alors à un organisme les fonctions liées au renseignement de sécurité et au renseignement étranger.

[93] Tout en reconnaissant l'évolution qui s'est produite au chapitre de la diplomatie et de la technologie, la réponse du gouvernement reconnaît également la compétence importante du législateur pour ce qui est de légiférer sur de grandes questions stratégiques en matière de sécurité nationale et elle la réitère :

Les propres ressources du Canada affectées à la collecte du renseignement étranger, conjuguées aux ententes d'échange de renseignements conclues avec des alliés, combinent les besoins de notre pays dans le domaine. Cependant, si le contexte international devait changer au point où les mesures actuelles ne permettraient plus de satisfaire pleinement les besoins du Canada, le gouvernement devra évaluer soigneusement la situation pour trouver des solutions de rechange.

(Solliciteur général du Canada, *Maintenir le cap : la sécurité nationale dans les années 90 : Réponse du gouvernement au Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'examen de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité* (février 1991), à la page 59 (Pierre H. Cadieux — Solliciteur général).)

(vii) L'intérêt du gouvernement à l'égard d'un organisme du renseignement étranger (2006–2007)

[94] À compter de 2006, le gouvernement a envisagé la possibilité de créer un organisme de collecte de renseignements de nature politique, militaire et économique à l'étranger. Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, présidé par le sénateur Colin Kenny, a été chargé d'examiner les questions relatives au renseignement, et particulièrement au renseignement étranger. Durant son témoignage devant le Comité,

Morden, a former Director of the Canadian Security Intelligence Service and Deputy Minister of Foreign Affairs, discouraged the creation of a stand-alone foreign intelligence agency, but recommended instead the removal of the “within Canada” limitation in section 16:

Mr. Reid Morden: A fairly simple model would be to establish a separate and self-contained branch within CSIS, which would be able to utilize its existing personnel training and administrative infrastructure and would then reap efficiency and cost benefits and speed the coming on stream of the responsibilities, while at the same time not foreclosing any ultimate options or independence of a dedicated foreign intelligence collection organism.

Last, any new body will require a legislative base. Section 16 of the CSIS Act permits that service to collect intelligence within Canada, specifically requested by the Ministers of National Defence and Foreign Affairs. CSIS officers have therefore developed over the past 20-plus years considerable expertise in foreign and defence-related intelligence. Simple removal of the words “within Canada” from section 16 of the CSIS Act would transform that mandate to one fully responds to Canada’s foreign intelligence collection needs. [Emphasis mine.]

(Senate of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Security and Defence*, 39th Parl., 1st Sess., Issue No. 13 (March 26 2007), at page 13:42 (Chairperson: Colin Kenny).)

[95] As discussed earlier, the Government, however, did not create a stand-alone foreign intelligence agency, and preferred to eventually vest the Service with more powers to operate abroad at a later date. This is further exemplified by the exchange between the Member of Parliament Laurie Hawn and the Minister of Public Safety, the Honourable Stockwell Day:

Mr. Laurie Hawn: In my view, one of the limitations we have in Canada in terms of national security is the lack of foreign intelligence-gathering capability that we used to have and don’t have anymore. I know the gov-

M. Reid Morden, un ancien directeur du Service canadien du renseignement de sécurité et sous-ministre des Affaires étrangères, a découragé la création d’un organisme du renseignement étranger indépendant et a plutôt recommandé qu’on élimine de l’article 16 la restriction « dans les limites du Canada » :

M. Reid Morden : [...] Un modèle fort simple consisterait à créer une branche distincte et autonome au sein du SCRS qui pourrait utiliser les infrastructures de formation et d’administration existantes et donc bénéficier de gains d’efficacité et de coûts. Cette formule permettrait à ce service d’atteindre plus rapidement sa vitesse de croisière sans que nous écartions pour autant la possibilité de mettre un jour sur pied un organisme exclusivement consacré à la recherche de renseignement étranger.

Enfin, n’importe quel nouvel organisme aura besoin d’une assise législative. L’article 16 de la Loi sur le SCRS permet à ce service de recueillir des données du renseignement dans les limites du Canada, à la demande expresse des ministres de la Défense nationale et des Affaires étrangères. Les agents du SCRS ont donc acquis, au cours des 20 dernières années et même plus, une vaste compétence dans le domaine du renseignement étranger et du renseignement de défense. Le simple retrait des mots « dans les limites du Canada » de l’article 16 de la Loi sur le SCRS permettrait de transformer le mandat de cet organisme pour lui permettre de répondre parfaitement à nos besoins dans le domaine du renseignement étranger. [Non souligné dans l’original.]

(Sénat du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense*, 39^e lég., 1^{re} sess., fascicule n° 13 (26 mars 2007), à la page 42 (Président : Colin Kenny).)

[95] Toutefois, comme il a été expliqué précédemment, le gouvernement n’a pas créé un organisme du renseignement étranger distinct et a plutôt décidé de conférer au Service un pouvoir accru de mener des activités à l’étranger à une date ultérieure. Cette décision est illustrée par l’échange suivant entre le député Laurie Hawn et le ministre de la Sécurité publique de l’époque, l’honorable Stockwell Day :

M. Laurie Hawn : [...] À mon avis, ce qui nous limite entre autres au Canada en ce qui concerne la sécurité nationale est le manque de capacité d’obtenir des renseignements étrangers, capacité que nous avons déjà eue, mais

ernment has talked about establishing a Canadian foreign intelligence agency of some sort. I'm wondering if that's still in the books.

In hopes that the answer is yes, will it be part of a CSIS mandate, or are we looking at a separate organization?

Hon. Stockwell Day : We looked at it, and we were public about the fact, even in the last federal campaign, that there needed to be increased capacity for Canada to be protected by acquiring foreign intelligence. The two approaches to that were, one, to set up a separate agency, and two, to make some changes to the CSIS Act, to enhance their ability to collect information in certain situations, all according to the law, of course, in foreign fields.

The research we've done, the discussions we've had with a variety of groups, lead us to think that starting a separate agency would not be in our best interests. ...

...

What you're going to see, in our discussions with CSIS and with our other partners on foreign fields, ... we will have the ability to change legislation, subject to obviously what this committee and Parliament says, that will enhance the ability for CSIS to gather information without having to create a separate silo and a separate agency. After some months of looking at it, this is the direction that we believe is the best way to go, and having determined that, we'll be presenting for consideration at some point, whether it's spring or fall, our approach to that, and hopefully get some good advice from this committee on what they think of it. [Emphasis mine.]

(House of Commons, Standing Committee on Public Safety and National Security, *Evidence*, 39th Parl., 1st Sess., Issue No. 44 (May 15 2007), at page 11 (Chairperson: Garry Breitkreuz).)

[96] As mentioned above, legislative amendments to the CSIS Act were only passed in a subsequent Parliament. As seen earlier, when Bill C-44 was enacted in 2015, it made changes to section 12, subsection 15(1), and section 21 of the CSIS Act to explicitly authorize the

nous ne l'avons plus. Je sais que le gouvernement a parlé d'établir une sorte d'agence canadienne du renseignement étranger. Je me demande si c'est toujours prévu.

En espérant que la réponse est oui, est-ce que cela fera partie du mandat du SCRS, ou est-ce qu'on envisage de créer un organisme distinct?

L'honorable Stockwell Day : Nous avons examiné la question et même au cours de la dernière campagne fédérale, nous avons déclaré publiquement qu'il était nécessaire d'accroître la capacité du Canada de se protéger en obtenant des renseignements étrangers. Les deux façons de s'y prendre consistaient d'abord à mettre sur pied un organisme distinct, et ensuite à apporter des changements à la Loi sur le SCRS afin de donner à ce dernier une plus grande capacité de recueillir des renseignements à l'étranger dans certaines situations, tout cela conformément à la loi, naturellement.

Les études que nous avons faites et les entretiens que nous avons eus avec un certain nombre de groupes nous portent à croire qu'il ne serait pas dans notre intérêt de mettre sur pied un organisme distinct [...]

[...]

À la suite de nos entretiens avec le SCRS et avec nos autres partenaires à l'étranger, nous avons constaté que nous avons la possibilité de changer la loi, naturellement, selon ce que votre comité souhaitera et ce que le législateur souhaitera, pour améliorer la capacité du SCRS de recueillir des renseignements sans avoir à créer un silo distinct ou un organisme distinct. Après avoir étudié la question pendant quelques mois, nous avons décidé que c'était la meilleure chose à faire et, ayant déterminé cela, nous vous présenterons, soit au printemps, soit à l'automne, nos propositions à cet effet et nous espérons que votre comité nous dira ce qu'il en pense et nous donnera de bons conseils à cet égard. [Non souligné dans l'original.]

(Chambres des communes, Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *Témoignages*, 39^e lég., 1^{re} sess., fascicule n° 44 (15 mai 2007), à la page 11 (Président : Garry Breitkreuz).)

[96] Tel qu'il est mentionné ci-dessus, les modifications législatives ont été apportées à la Loi sur le SCRS dans une législature subséquente. En effet, comme on l'a vu précédemment, le projet de loi C-44 adopté en 2015 a apporté à l'article 12, paragraphe 15(1) et l'article 21 de

Service to “perform its duties and functions [...] within or outside Canada.” As noted before, what is crucial to this historical analysis of the foreign intelligence function is that no similar extraterritorial powers were extended to section 16 collection.

(viii) The SIRC Annual Report 2012–2013:
Bridging the Gap

[97] In the 2012–2013 SIRC Annual Report, SIRC cautioned the Service’s use of CSE foreign intelligence collection authority in the context of section 16 investigations, echoing the 1990 Government Response to the Report of the House of Commons Special Committee on the Review of the CSIS Act, which recognized the inherent unsuitability of combining in one agency both security intelligence and foreign intelligence functions:

Section 16 of the *CSIS Act* defines foreign intelligence as any information about the capabilities, intentions or activities of a foreign state, foreign national or foreign organization (i.e. non-threat-related information). By contrast, Section 12 of the *CSIS Act* defines security intelligence as information and intelligence related to “threats to the security of Canada.” Despite considerable cooperation with CSEC on foreign intelligence collection activities within Canada, there remained some internal debate within the Service about the extent to which these activities negatively impact CSIS’s primary mandate to collect security intelligence. As a result of the varying accounts provided by CSIS on this issue, SIRC cautioned the Service to be prudent when deciding the extent to which it continues to seek CSEC’s assistance in the Section 16 process. Unless changes to the *CSIS Act* are made, CSEC, not CSIS, remains the organization primarily mandated with providing the Government of Canada with foreign intelligence information.

(Security Intelligence Review Committee, *Annual Report of 2012–2013: Bridging the Gap* (Ottawa: Public Works

la Loi sur le SCRS des modifications visant à autoriser explicitement le Service à « exercer [ses] fonctions [...] même à l’extérieur du Canada », à « mener [des] enquêtes [...] même à l’extérieur du Canada » ou à « faire enquête, au Canada ou à l’extérieur du Canada », respectivement. Comme il a été souligné, un des éléments fondamentaux de l’analyse historique de la fonction liée au renseignement étranger est qu’aucun pouvoir extraterritorial n’a été ajouté au pouvoir de collecte en vertu de l’article 16.

(viii) Rapport annuel du CSARS 2012–
2013 : Comblers les lacunes

[97] Dans son rapport annuel 2012–2013, le CSARS met le Service en garde contre le recours aux pouvoirs de collecte de renseignements étrangers du CST dans le contexte des enquêtes au titre de l’article 16, faisant écho à la réponse donnée en 1990 par le gouvernement relativement au rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l’examen de la Loi sur le SCRS. Dans la réponse en question, le gouvernement a reconnu qu’il ne conviendrait pas de combiner au sein d’un seul organisme les fonctions liées au renseignement de sécurité et celles liées au renseignement étranger :

L’article 16 de la *Loi sur le SCRS* définit le renseignement étranger comme toute information sur les moyens, les intentions ou les activités d’un État étranger, d’une organisation nationale ou d’un ressortissant étranger (c.-à-d. des renseignements sans rapport avec la menace). En revanche, l’article 12 de la *Loi* définit le renseignement de sécurité comme des informations et renseignements liés aux « menaces envers la sécurité du Canada ». Malgré la grande coopération avec le CSTC dans les activités de collecte de renseignements étrangers au Canada, le Service continue de débattre à l’interne sur la mesure dans laquelle ces activités ont un impact négatif sur le mandat principal du SCRS, qui est de recueillir des renseignements de sécurité. Après avoir écouté diverses sources du SCRS sur cette question, le Comité a mis en garde le Service, l’incitant à la prudence pour décider dans quelle mesure il continue à demander l’aide du CSTC dans le cadre de l’article 16. À moins que des modifications soient apportées à la *Loi sur le SCRS*, c’est le CSTC, et non le SCRS, qui est l’organisation principalement chargée de fournir au gouvernement du Canada des renseignements étrangers.

(Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Rapport annuel 2012–2013: Comblers les*

and Government Services Canada, 30 September 2013), at page 16.)

(ix) Bill C-44: *Protection of Canada from Terrorists Act*

[98] As mentioned above, Bill C-44 was adopted in 2015 to clarify in part the extraterritorial powers of the Service. Michel Coulombe, the former CSIS Director, stated in answer to a question from a member of the Standing Committee on Public Safety and National Security:

Hon. Wayne Easter: ... I think probably the nub of the issue, in terms of this bill, is the substantive changes to CSIS on its extraterritorial activities, if I could call it that. The deputy or head of CSIS can correct me if I'm wrong, but I think originally when CSIS came in it was envisioned that we'd depend on our foreign relations or liaisons relations with other countries to provide us information, and that's how we'd operate, rather than having agents abroad. In today's reality the world has changed. We're dealing with a stateless world to some regard.

Doesn't this bill, in terms of CSIS now give wide extraterritorial applications for Canadian judicial decisions abroad in how we operate?

...

In this bill, if I can put it this way, with judicial decisions, judges authorizing certain activities for CSIS abroad aren't we now getting into extraterritorial application of what CSIS does from where we were.

Mr. Michel Coulombe: First of all, in terms of CSIS conducting activities outside Canada—and you talked about the McDonald commission but I'm not going to quote it—I'm pretty sure the report does talk about the creation of CSIS and that you would have to be very careful, but they were already seeing the possibility that we would have to do this. It has always been our understanding that we have that authority. That's why this is just clarification, making it explicit in the act that we can do what we've been doing for 30 years, because that was the interpretation of... If you look at section 16, there's

lacunes (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2013), à la page 16.)

(ix) Projet de loi C-44 : *Loi sur la protection des Canadiens contre les terroristes*

[98] Tel qu'il est mentionné ci-dessus, en 2015, le gouvernement a adopté le projet de loi C-44 de manière à préciser notamment les pouvoirs extraterritoriaux du Service. Michel Coulombe, l'ancien directeur du SCRS, a répondu à la question suivante de l'honorable Wayne Easter, membre du Comité permanent de la sécurité publique et nationale :

L'honorable Wayne Easter : [...] Je croisais que le cœur du problème, quand on parle de ce projet de loi, est lié aux changements importants relatifs aux activités extraterritoriales, si je peux parler ainsi, du SCRS. Le directeur adjoint ou le directeur du SCRS pourront me corriger si je me trompe, mais je crois qu'au départ, quand le SCRS a vu le jour, on prévoyait renforcer nos relations internationales ou nos liens avec d'autres pays afin que ces derniers nous fournissent de l'information, et que nous allions fonctionner ainsi, plutôt que d'envoyer des agents à l'étranger. Aujourd'hui, la réalité du monde a changé. Nous avons en quelque sorte affaire à un monde sans État.

Ce projet de loi, en ce qui concerne le SCRS, ne donne-t-il pas de vastes possibilités d'application à l'étranger des décisions prises par l'appareil judiciaire canadien relativement à nos activités à l'étranger?

[...]

Dans ce projet de loi, si je puis le dire ainsi, avec des décisions judiciaires, avec des juges qui autorisent le SCRS à mener certaines activités à l'étranger, ne sommes-nous pas en train de permettre au service de mener diverses opérations à l'étranger?

M. Michel Coulombe : Pour commencer, en ce qui a trait aux activités que le SCRS mène à l'extérieur du Canada — et vous avez parlé de la commission McDonald, mais je ne veux pas la citer —, je suis à peu près certain que le rapport parle de la création du SCRS et des mesures de précaution qu'il faut prendre, mais on envisageait déjà la possibilité que nous ayons un jour à agir ainsi. Nous avons toujours eu la conviction que nous avons ce pouvoir. Voilà pourquoi il s'agit simplement ici d'une clarification, pour rendre explicite, dans la loi, que nous avons le droit de faire ce que nous faisons depuis

a clear restriction : it's within Canada, which you do not find in section 12. [Emphasis mine.]

(House of Commons, Standing Committee on Public Safety and National Security, *Evidence*, 41st Parl., 2nd Sess., No. 40 (24 November 2014), at page 13 (Chairperson: Daryl Kramp).)

[99] As can be seen by this historical overview of the extrinsic sources, offered in paragraphs 73 to 99 above, Canadian policy makers have waffled throughout the years between permitting and restricting the extraterritoriality of section 16. However, the evidence reveals through the years a consistent line of thought concerning Parliament's intention regarding the territorial scope of section 16. By way of summary, in 1981, the McDonald Commission opened the door to the idea of a security intelligence agency with extraterritorial powers. However, in 1983, the extraterritoriality of foreign intelligence collection was completely rejected by the Pitfield Report, which explicitly stated that the collection should be restricted to within Canada. Consequently, in 1984, Bill C-9 established the CSIS Act and section 16, as we know it now. In 1989, when SIRC recommended removing the extraterritorial restriction for supposedly unduly restricting the foreign intelligence function of the Service, the Government responded in 1991 that the removal of the restriction would be inherently unsuitable since it combined under the same roof security intelligence and foreign intelligence. In 2007, the Minister of Public Safety, indicated before the Standing Committee on Public Safety and National Security, the idea of introducing or at least studying legislation that would enhance the Service's ability to gather foreign intelligence abroad. No such legislative amendments were made. In 2015, Bill C-44 amended the territorial scope of sections 12, 15, and 21 of the CSIS Act to explicitly authorize the Service to perform its duties and functions "within or outside Canada" while leaving section 16 untouched.

30 ans, étant donné qu'il s'agissait d'une interprétation de... Prenez l'article 16, la restriction est claire : cela se fait au Canada. Cette restriction est absente de l'article 12. [Non souligné dans l'original.]

(Chambres des communes, Procès-verbaux et témoignage du Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *Témoignages*, 41^e lég., 2^e sess., fascicule n° 40 (24 novembre 2014), à la page 13 (Président : Daryl Kramp).)

[99] Comme le montre l'aperçu historique des sources extrinsèques présentées aux paragraphes 73 à 99 ci-dessus, les décideurs canadiens ont vacillé au fil des ans entre l'autorisation et la restriction du caractère extraterritorial des pouvoirs conférés par l'article 16. Cependant, la preuve révèle une orientation cohérente pour ce qui est de l'intention du législateur relative à la portée territoriale de l'article 16. Pour résumer : en 1981, la Commission McDonald a ouvert la porte à l'idée d'un organisme du renseignement de sécurité doté de pouvoirs extraterritoriaux; cependant, en 1983, le caractère extraterritorial de la collecte de renseignements étrangers a été complètement rejeté dans le Rapport Pitfield, lequel précise explicitement que la collecte ne devrait avoir lieu que dans les limites du Canada; par conséquent, en 1984, le gouvernement a adopté le projet de loi C-9 afin d'établir la Loi sur le SCRS et la version actuelle de l'article 16; en 1989, le SCARS a recommandé l'élimination de la limite extraterritoriale au motif qu'elle restreint indûment la fonction liée au renseignement étranger du Service; en 1991, le gouvernement a répondu qu'il ne conviendrait pas d'éliminer la restriction puisque cela aurait pour effet de combiner au sein d'un seul organisme les fonctions liées au renseignement de sécurité et celles liées au renseignement étranger; en 2017, le ministre de la Sécurité publique a avancé devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale l'idée de déposer ou d'envisager de déposer des mesures législatives qui amélioreraient la capacité du Service de recueillir des renseignements étrangers à l'extérieur du Canada; aucune modification législative du genre n'a été adoptée; en 2015, le gouvernement a adopté le projet de loi C-44, dans lequel il a modifié la portée territoriale des articles 12, 15 et 21 de la Loi sur le SCRS de manière à explicitement autoriser le Service à exécuter ses tâches

[100] The words and actions of government representatives, important actors in the national security community and oversight bodies demonstrate that Parliament preserved a steady and constant line of thought on the territorial scope of section 16. Throughout the years, even though serious and credible voices recommended the removal of “within Canada” from section 16, Parliament consistently and steadily reconfirmed its intention to restrict foreign collection to within Canada. Based on the foregoing, I conclude that the “within Canada” limitation in section 16 reflects the clear intention of Parliament to ensure that the collection of foreign information and intelligence occurs solely in Canada.

(3) The Purposive Approach

[101] The textual meaning and the contextual analysis have already given us valuable insight that I shall refer to during the following analysis. The purposive approach requires the interpreter to consider the interaction between the language of the interpreted section and of the statute as a whole with the purpose of its enactment by Parliament. In other words, this requires the interpreter to look at what Parliament was trying to achieve when enacting the statute. Ultimately, any proposed interpretation must be within the ambit of what Parliament had intended the legislation to achieve.

[102] Through section 16, the Service has been clearly given the power to collect information on foreign states in assistance to ministers of the Crown. To better understand the purpose of foreign intelligence, I thought it pertinent to reproduce the following general definition:

In relation to the defence of Canada or the conduct of the foreign affairs of Canada, foreign intelligence is information and analysis relating to the capabilities, intentions, or activities of a foreign state, person, or organization. It includes data of a political, economic, military, security, technological or social nature, obtained from overt as well

et fonctions « même à l’extérieur du Canada » ou « au Canada et à l’extérieur du Canada » sans toutefois modifier l’article 16.

[100] Les mots et les actions de représentants du gouvernement, d’intervenants importants du milieu de la sécurité nationale et d’organisme de supervision montrent que le législateur a conservé au fil des années une orientation cohérente et constante relativement à la portée territoriale de l’article 16. Bien que des personnes crédibles et sérieuses aient recommandé l’élimination de l’expression « dans les limites du Canada » de l’article 16, le législateur a constamment et uniformément réitéré son intention de restreindre aux limites du Canada les activités de collecte de renseignements étrangers. Par conséquent, je conclus que la restriction « dans les limites du Canada » représente l’intention claire du Canada de garantir que la collecte d’information et de renseignement étrangers se produise uniquement au Canada.

3) L’approche téléologique

[101] Le sens textuel et l’analyse contextuelle nous ont déjà procuré des renseignements utiles sur lesquels je me fonderai durant l’analyse ci-dessous. L’approche téléologique exige que la personne qui interprète tienne compte de l’interaction entre le libellé de la disposition interprétée et de l’ensemble du texte de loi et l’intention qu’avait le législateur lorsqu’il les a adoptés. Autrement dit, il faut chercher à dégager ce que le législateur tentait d’accomplir en adoptant la loi. Ultimement, l’interprétation proposée doit correspondre dans une certaine mesure à l’objectif du législateur.

[102] Au moyen de l’article 16, on a clairement donné au Service le pouvoir de recueillir des renseignements sur des États étrangers pour prêter assistance aux ministres de la Couronne. Pour mieux comprendre l’objet du renseignement étranger, je crois qu’il convient d’appliquer la définition générale suivante :

S’agissant de la défense du Canada et de la conduite de ses affaires étrangères, le renseignement étranger s’entend des informations et analyses relatives aux moyens, aux intentions et aux activités d’un État, d’une personne ou d’un organisme étrangers. Il englobe des informations de nature politique, économique, militaire, sécuritaire,

as covert sources. Its purposes are to protect Canada's interests, to facilitate the foreign and defence policy process, and to provide advantage in the pursuit of overall foreign and defence policy objectives.

(Canadian Security Intelligence Service Publication, *Intelligence and Policy: What Is Constant? What Is Changing?* by Blair Seaborn, Commentary no 45 (Ottawa: Public Safety and Emergency Preparedness, June 1994).)

[103] To fully understand if the Service's proposed [***] is supported by a purposive interpretation of section 16, it will be first necessary to clearly articulate factually the impugned activity in the applied-for warrant. The Service proposes to [***].

[104] The Attorney General argues that a strict and literal interpretation of "within Canada" would prevent the collection of any information with a foreign dimension. She argues that the Court should adopt a purposive interpretation of section 16 that supports the presence of an extraterritorial dimension when providing assistance "within Canada". She contends that this purposive interpretation supports [***]. She then submits four arguments to support this claim, first that Canada has a material interest in the activity. Second that Parliament would have not intended to create such a foreign intelligence gap. Third that advances in technology have made section 16 obsolete or inoperable; and, finally that [***] has evolved since the enactment of section 16.

[105] The *amicus* rejects the Attorney General's purposive interpretation by arguing that it amounts to legislative rewriting, especially considering Parliament's recent amendments to the territorial scope of the CSIS Act. The *amicus* argues that the Attorney General is requesting the Court to read-in at section 16, what Parliament has recently clarified statutorily in other sections of the CSIS Act.

technologique ou sociale obtenues de sources tant publiques que secrètes. Il a pour objet de protéger les intérêts du Canada, de faciliter le processus d'élaboration de la politique étrangère et de la politique de défense et de favoriser la poursuite des objectifs de politique étrangère et de défense.

(Service canadien du renseignement de sécurité, *Renseignement et politiques : Constantes et évolution*, par Blair Seaborn, Commentaire n° 45 (Ottawa : Sécurité publique et Protection civile, juin 1994).)

[103] Pour savoir si la proposition du Service [***] est appuyée par une interprétation téléologique de l'article 16, il faut premièrement donner une explication fondée sur les faits de l'activité visée dans la demande de mandat. Le Service propose [***].

[104] La procureure générale du Canada fait valoir qu'une interprétation stricte et littérale de « dans les limites du Canada » empêcherait la collecte de tout renseignement ayant une dimension étrangère. Selon elle, en ce qui concerne l'article 16, la Cour devrait adopter une interprétation téléologique qui favorise la présence d'une dimension extraterritoriale pour ce qui est de l'assistance offerte « dans les limites du Canada ». Elle affirme que cette interprétation téléologique appuie [***]. Elle avance ensuite quatre arguments à l'appui de cette affirmation. Premièrement, le Canada a un intérêt important à l'égard de l'activité. Deuxièmement, le législateur n'aurait pas eu l'intention de créer une telle lacune au chapitre du renseignement étranger. Troisièmement, des évolutions technologiques ont rendu l'article 16 désuet ou inapplicable. Quatrièmement, la [***] a évolué depuis l'adoption de l'article 16.

[105] L'*amicus curiae* rejette l'interprétation téléologique de la procureure générale, faisant valoir qu'elle équivaut à une réécriture législative, surtout compte tenu des modifications récentes apportées par le législateur à la portée territoriale de la Loi sur le SCRS. Selon l'*amicus curiae*, la procureure générale demande à la Cour d'interpréter l'article 16 comme incluant les précisions récemment apportées par le législateur à d'autres articles de la Loi.

[106] I will first address the Attorney General’s argument that a strict and literal interpretation of “within Canada” would prevent the collection of any information with a foreign dimension. I agree with the Attorney General that Parliament did not intend to rid section 16 of the power to collect information with a foreign dimension considering this section gives the Service the mandate to collect foreign intelligence. However, I disagree with the framing of the problem by the Attorney General. The issue at hand is not the fact that [***] with a foreign dimension, they clearly are. Rather, it is [***].

(a) *Canada’s Material Interest in the Information to be [***]*

[107] The Attorney General argues that Canada has a material interest in the activity, which supports a purposive interpretation of section 16. Specifically, that the targets of the warrant are [***]. While the *amicus* does not deny Canada’s material interest in the activity, he argues that it is not relevant to the interpretation of the geographical limitation “within Canada”.

[108] I agree with the Attorney General that Canada has a material interest in the information to be [***]. However, the fact that Canada has a material interest in the activity is not the sole factor to consider in determining if the geographical expression “within Canada” restricts totally or permits some extraterritorial action. As a hypothetical example, [***].

[109] The Attorney General argues that technological developments have made section 16 obsolete or inoperable [***]. The interpretation put forward by the Attorney General seems to indicate that because Canada has a material interest in the information [***]. This interpretation seems completely contrary to the intention of Parliament that the collection occur “within Canada” and thus not on foreign soil. [***].

[106] Je me pencherai tout d’abord sur l’argument de la procureure générale selon lequel une interprétation rigoureuse et littérale de « dans les limites du Canada » empêcherait la collecte de toute information ayant une dimension étrangère. Je suis d’accord avec la procureure générale pour dire que le législateur ne souhaitait pas supprimer dans l’article 16 le pouvoir de recueillir des renseignements ayant une dimension étrangère puisque la disposition donne au Service le mandat de recueillir des renseignements étrangers. Toutefois, je suis en désaccord avec la façon dont la procureure formule le problème. La question à trancher n’est pas de savoir s’il s’agit de [***] ayant une dimension étrangère puisque c’est clairement ce dont il s’agit. Plutôt, la question concerne [***].

a) *L’intérêt important du Canada à l’égard de l’information à [***]*

[107] La procureure générale du Canada fait valoir que le Canada a un intérêt important à l’égard de l’activité, ce qui favorise une interprétation téléologique de l’article 16. Elle souligne que les cibles du mandat sont [***]. L’*amicus curiae* ne rejette pas l’idée que le Canada ait un intérêt important à l’égard de l’activité, mais il fait valoir que cet intérêt n’est pas pertinent en ce qui concerne l’interprétation de la restriction territoriale « dans les limites du Canada ».

[108] Je suis d’accord avec la procureure générale pour dire que le Canada a un intérêt important à l’égard de l’information à [***]. Cependant, le fait que le Canada ait ce genre d’intérêt n’est pas le seul facteur à prendre en compte pour établir si l’expression « dans les limites du Canada » empêche toute action extraterritoriale ou ne représente qu’une restriction partielle. Par exemple, [***].

[109] La procureure générale fait valoir que des évolutions technologiques ont rendu l’article 16 désuet ou inapplicable [***]. L’interprétation proposée par la procureure générale semble indiquer qu’en raison de l’intérêt important qu’a le Canada à l’égard des renseignements [***]. Cette interprétation semble être entièrement opposée à l’intention du législateur voulant que la collecte se déroule « dans les limites du Canada » et n’ait donc pas lieu en sol étranger. [***].

[110] [***]. I will fully elaborate below on this point, but for the moment I will reiterate the evidence outlined in paragraph 12 above, which implies that [***].

[111] Can statutory interpretation bring me to overlook the fact that [***]. Even in a purposive interpretative analysis, Canada's material interest in [***] cannot eclipse the clear and intentional wording of section 16. I cannot ignore the fact that [***]. I must interpret the words of a statute realistically; the material interest argument in itself cannot through a legal fiction permit me to adhere to the theory that [***].

(b) *The Perceived Foreign Intelligence Gap*

[112] The Attorney General submits that Parliament could not have intended a foreign intelligence gap to exist as section 16 was enacted to fill such a gap. [***] is created. She supports her argument by stating that CSE, which also has a foreign intelligence function, is statutorily prohibited from collecting intelligence from any person in Canada and that CSE can only collect foreign intelligence if the target is located outside Canada. [***].

[113] To correctly address this argument it is necessary to lay out the Communication Security Establishment's (CSE) mandate in relation to section 16 of the CSIS Act. The CSE also like the Service has a foreign intelligence mandate. CSE acquires and uses information from the global information infrastructure for the purpose of providing foreign intelligence to the Government of Canada. However, CSE is restricted from directing its collection activities at Canadians or individuals in Canada or at entities located in Canada. [*National Defence Act*, R.S.C., 1985, c. N-5, sections 273.64–273.65]:

[110] [***]. J'analyserai cette question de manière approfondie ci-dessous, mais je souhaite réitérer le fait que la preuve décrite au paragraphe 12 du présent jugement laisse supposer que [***].

[111] Est-ce qu'une interprétation législative peut me pousser à ne pas tenir compte du fait que [***]. Même en se fondant sur une interprétation téléologique, on ne peut conclure que l'intérêt important du Canada à l'égard [***] l'emporte sur le libellé explicite et intentionnel de l'article 16. Je ne peux faire fi du fait que [***]. Je dois interpréter le libellé d'une disposition législative de manière réaliste, et l'argument fondé sur l'intérêt important ne peut pas à lui seul, par la création d'une fiction juridique, me permettre d'adhérer à la théorie selon laquelle [***].

b) *La lacune perçue au chapitre de la collecte de renseignements étrangers*

[112] La procureure générale fait valoir que le législateur n'aurait pas souhaité qu'il existe une lacune sur le plan de la collecte de renseignements étrangers, puisqu'il a adopté l'article 16 pour combler une telle lacune. [***] sera créée [***]. Elle étaye son argument en affirmant que le CST, qui a aussi une fonction liée au renseignement étranger, est tenu par la loi de ne pas recueillir de renseignement sur toute personne située au Canada et qu'il ne peut recueillir de renseignements étrangers que si la cible se trouve à l'extérieur du Canada. [***].

[113] Pour traiter cet argument correctement, il est nécessaire de définir le mandat du Centre de la sécurité des télécommunications en ce qui concerne l'article 16 de la Loi sur le SCRS. Tout comme le Service, le CST a un mandat relativement au renseignement étranger. Le CST acquiert et utilise des renseignements provenant de l'infrastructure mondiale d'information dans le but de fournir des renseignements étrangers au gouvernement du Canada. Toutefois, les activités de collecte du CST ne peuvent cibler des Canadiens, toute personne au Canada ou des entités situées au Canada [*Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5, articles 273.64 et 273.65] :

Mandate

273.64 (1) The mandate of the Communications Security is

(a) to acquire and use information from the global information infrastructure for the purpose of providing foreign intelligence, in accordance with Government of Canada intelligence priorities;

(b) to provide advice, guidance and services to help ensure the protection of electronic information and of information infrastructures of importance to the Government of Canada; and

(c) to provide technical and operational assistance to federal law enforcement and security agencies in the performance of their lawful duties.

Protection of Canadians

(2) Activities carried out under paragraphs (1)(a) and (b)

(a) shall not be directed at Canadians or any person in Canada; and

...

Limitations Imposed by Law

(3) Activities carried out under paragraph (1)(c) are subject to any limitations imposed by law on federal law enforcement and security agencies in the performance of their duties.

Ministerial Authorization

273.65 (1) The Minister may, for the sole purpose of obtaining foreign intelligence, authorize the Communications Security Establishment in writing to intercept private communications in relation to an activity or class of activities specified in the authorization.

Conditions for authorization

(2) The Minister may only issue an authorization under subsection (1) if satisfied that

(a) the interception will be directed at foreign entities located outside Canada;

...

Mandat

273.64 (1) Le mandat du Centre de la sécurité des télécommunications est le suivant :

a) acquérir et utiliser l'information provenant de l'infrastructure mondiale d'information dans le but de fournir des renseignements étrangers, en conformité avec les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement;

b) fournir des avis, des conseils et des services pour aider à protéger les renseignements électroniques et les infrastructures d'information importantes pour le gouvernement du Canada;

c) fournir une assistance technique et opérationnelle aux organismes fédéraux chargés de l'application de la loi et de la sécurité, dans l'exercice des fonctions que la loi leur confère.

Protection des Canadiens

(2) Les activités mentionnées aux alinéas (1)a) ou b) :

a) ne peuvent viser des Canadiens ou toute personne au Canada;

[...]

Limites

(3) Les activités mentionnées à l'alinéa (1)c) sont assujetties aux limites que la loi impose à l'exercice des fonctions des organismes fédéraux en question.

Autorisation ministérielle

273.65 (1) Le ministre peut, dans le seul but d'obtenir des renseignements étrangers, autoriser par écrit le Centre de la sécurité des télécommunications à intercepter des communications privées liées à une activité ou une catégorie d'activités qu'il mentionne expressément.

Conditions

(2) Le ministre ne peut donner une autorisation que s'il est convaincu que les conditions suivantes sont réunies :

a) l'interception vise des entités étrangères situées à l'extérieur du Canada;

[...]

(c) the expected foreign intelligence value of the information that would be derived from the interception justifies it; and

(d) satisfactory measures are in place to protect the privacy of Canadians and to ensure that private communications will only be used or retained if they are essential to international affairs, defence or security. [Emphasis mine.]

[114] By creating CSE as having a primary jurisdiction to collect foreign signals intelligence abroad, Parliament could not have intended the Service to have the same wide powers at section 16. This is further supported by the 1991 Parliamentary Review of the CSIS Act cited above, where the inherent unsuitability of housing both security intelligence and foreign intelligence collection powers together was acknowledged. Moreover, the fact that CSE and CSIS are two separate organizations reinforces the need for separate and not overlapping mandates. In other words, Parliament could not have intended section 16 to be interpreted largely to include activities that require [***] which clearly falls under CSE's mandate.

[115] The “within Canada” restriction found at section 16 has always created a foreign intelligence gap, in the sense that the Service was always barred from collecting information not in Canada. [***]. The geographical limitation has always created a gap in the collection powers, which I acknowledge has been exacerbated by technological advances [***].

[116] I conclude that, although this is far from an ideal situation for the Service, the foreign intelligence gap is not apparent enough for me to adhere to the purposive interpretation proposed by the Attorney General. I cannot depart from Parliament's clear intention to limit section 16 collection activities to within Canada.

c) la valeur des renseignements étrangers que l'on espère obtenir grâce à l'interception justifie l'interception envisagée;

d) il existe des mesures satisfaisantes pour protéger la vie privée des Canadiens et pour faire en sorte que les communications privées ne seront utilisées ou conservées que si elles sont essentielles aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité. [Non souligné dans l'original.]

[114] En donnant au CST la compétence principale de recueillir des renseignements étrangers à l'extérieur du Canada, le législateur n'aurait pas pu avoir l'intention de conférer au Service les mêmes pouvoirs à l'article 16. Cette conclusion est appuyée par les résultats de l'examen parlementaire de la Loi sur le SCRS de 1991 cité ci-dessus, qui comprennent la reconnaissance du fait qu'il ne conviendrait pas de regrouper au sein d'un même organisme la fonction liée au renseignement de sécurité et celle liée au renseignement étranger. Qui plus est, le fait que le CST et le SCRS sont deux organismes distincts renforce la nécessité de mandats distincts qui ne se chevauchent pas. Autrement dit, le législateur n'aurait pu avoir l'intention qu'on fasse une interprétation générale de l'article 16 voulant qu'il englobe les activités nécessitant [***] puisque ces activités relèvent clairement du mandat du CST.

[115] La restriction « dans les limites du Canada » figurant à l'article 16 a toujours créé une lacune au chapitre du renseignement étranger en ce sens qu'il a toujours été interdit au Service de recueillir des renseignements n'étant pas situés au Canada. [***]. En ce qui a trait aux pouvoirs de collecte, la restriction territoriale a toujours créé une lacune qui, j'en conviens, a été exacerbée par l'évolution technologique [***].

[116] Bien que la situation soit loin d'être idéale pour le Service, je conclus que la lacune en matière de renseignement étranger n'est pas suffisamment apparente pour que j'adhère à l'interprétation téléologique proposée par la procureure générale. Je ne peux faire fi de l'intention claire du législateur voulant que les activités de collecte de renseignements en vertu de l'article 16 aient uniquement lieu au Canada.

(c) *The Changing Nature of [***]*

[117] The Attorney General submits that technology has developed since the adoption of section 16 [***].

[118] Given the historical observations laid out above, what is clear is that Parliament intended to grant the Service, through section 16, a limited secondary mandate to collect foreign intelligence to assist the respective Ministers. The geographical limitation's purpose was to bar the Service from conducting CIA-like controversially aggressive "covert" and "offensive" activities abroad. Enabled under the *National Security Act of 1947* [61 Stat. 498], the CIA is a civilian agency of the American Federal Government which is tasked with gathering and analyzing overseas national security information. The CIA is authorized by law to carry out covert action abroad on foreign soil. Alluding to the Canadian Parliamentarians' concerns about a CIA-like agency, the Pitfield Report clearly stated that CSIS's foreign intelligence function was not the first step in the creation of a security intelligence service that would act abroad. What is absolutely clear is that Parliament did not intend section 16 to open the door to interpretations permitting covert foreign intelligence operations abroad.

[119] Furthermore, the historical observations also revealed that the inclusion of a geographical limitation was aimed to mitigate the political, diplomatic and moral risk of conducting foreign intelligence collection, which had the potential to breach international law, foreign domestic law and bring disrepute to Canada's international reputation and defence policies (House of Commons, Special Committee on the Review of the *Canadian Security Intelligence Service Act* and the *Security Offences Act*, "In Flux But Not In Crisis": Report of the Special Committee on the Review of the CSIS Act and Security Offences Act (September 1990), at pages 41–42 (Chairperson: Blaine Thacker).)

c) *L'évolution de la nature de [***]*

[117] La procureure générale fait valoir que la technologie a évolué depuis l'époque à laquelle l'article 16 a été adopté, [***].

[118] Compte tenu des observations historiques faites ci-dessus, il est évident qu'en adoptant l'article 16, le législateur souhaitait conférer au Service un mandat secondaire limité en matière de collecte de renseignements étrangers afin qu'il puisse prêter assistance aux ministres respectifs. L'objet de la restriction territoriale était d'interdire au Service de mener à l'étranger des activités cachées et offensives controversées s'apparentant à celles menées par la CIA, un organisme civil du gouvernement fédéral américain établi en vertu de la *National Security Act of 1947* [61 Stat. 498] et chargé de recueillir et d'analyser des renseignements en matière de sécurité nationale provenant de l'étranger. La CIA est autorisée par la loi à mener des activités cachées en sol étranger. Faisant allusion aux préoccupations des parlementaires canadiens au sujet d'un organisme s'apparentant à la CIA, le rapport Pitfield précise clairement que l'attribution au SCRS de la fonction liée au renseignement étranger n'était pas la première étape de la création d'un service de renseignement de sécurité qui agirait à l'étranger. Ce qui est absolument évident, c'est que le législateur ne souhaitait pas qu'on puisse interpréter l'article 16 comme autorisant des opérations de collecte de renseignements étrangers à l'extérieur du Canada.

[119] Les observations historiques révèlent également que l'inclusion d'une restriction territoriale visait à atténuer les risques politiques, diplomatiques et moraux liés à la tenue d'activités de collecte de renseignements étrangers, qui pourraient contrevenir à des lois étrangères et des lois du Canada et compromettre la réputation internationale du Canada et les politiques du pays en matière de défense. (Chambre des communes, Comité spécial d'examen de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, Une période de transition, mais non de crise : *Rapport du Comité spécial d'examen de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité* (septembre 1990), aux pages 41 et 42 (Président : Blaine Thacker).)

[120] Protecting Canada's reputation and diplomatic relationships have always been an important consideration in the context of national security legislation. In the context of security intelligence, the Supreme Court of Canada has noted the importance of maintaining good foreign relations. In *Ruby and Charkaoui I*, the Court stated that the non-disclosure of sensitive information obtained in confidence from foreign governments and institutions constitutes a pressing and legitimate objective to preserve Canada's supply of security information. Confidentiality is therefore necessary to protect information critical to diplomacy, intelligence, and security (*Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350 [*Charkaoui I*], at paragraph 68; *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, 2002 SCC 75, [2002] 4 S.C.R. 3 [*Ruby*], at paragraph 44). The Supreme Court in *Ruby* explained the following:

The mandatory *ex-parte in camera* provision is designed to avoid the perception by Canada's allies and intelligence sources that an inadvertent disclosure of information might occur, which would in turn jeopardize the level of access to information that foreign sources would be willing to provide. In her reasons, Simpson J. reviewed five affidavits filed by the respondent from CSIS, the RCMP and the Department of National Defence ("DND"), and two from the Department of External Affairs ("DEA"). These affidavits emphasize that Canada is a net importer of information and the information received is necessary for the security and defence of Canada and its allies. ...

Canada is not a great power. It does not have the information gathering and assessment capabilities of, for instance, the United States, the United Kingdom or France. Canada does not have the same quantity of quality of information to offer in exchange for the information received from the countries which are our most important sources. If the confidence of these partners in our ability to protect information is diminished, the fact that we are a relatively less importance source of information increases our vulnerability to having access to information cut off.

[120] La protection de la réputation du Canada et de ses relations diplomatiques a toujours été un facteur important dans le contexte des dispositions législatives portant sur la sécurité nationale. Dans le contexte du renseignement de sécurité, la Cour suprême du Canada a souligné l'importance de la tenue de bonnes relations avec les États étrangers. En effet, dans les arrêts *Ruby* et *Charkaoui I*, la Cour a déclaré que la non-communication de renseignements de nature délicate obtenus à titre confidentiel de gouvernements et d'organismes étrangers représente un objectif urgent et légitime aux fins de la protection des sources de renseignement de sécurité du Canada. La confidentialité est donc nécessaire pour qu'on puisse protéger les renseignements essentiels à la diplomatie, au renseignement et à la sécurité (*Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350 [*Charkaoui I*], au paragraphe 68; *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, 2002 CSC 75, [2002] 4 R.C.S. 3 [*Ruby*], au paragraphe 44). Dans l'arrêt *Ruby*, la Cour suprême a donné l'explication suivante :

Les dispositions impératives pourvoyant à la tenue d'audiences *ex parte* et à huis clos ont pour objet d'éviter que les alliés et les sources de renseignements du Canada aient l'impression qu'une divulgation accidentelle pourrait survenir et que, pour cette raison, ils soient moins disposés à communiquer des renseignements à notre pays. Dans ses motifs, madame le juge Simpson a examiné cinq affidavits déposés par l'intimé, trois ayant été établis par le SCRS, la GRC et le ministère de la Défense nationale (« MDN ») respectivement, et deux par le ministère des Affaires étrangères (« MAE »). Les auteurs de ces affidavits insistent sur le fait que le Canada est un importateur net d'information et que l'information recueillie est nécessaire à la sécurité et à la défense du Canada et de ses alliés [...]

[TRADUCTION] Le Canada n'est pas une grande puissance. Il n'a pas la même capacité de recueillir et d'évaluer l'information que les États-Unis, le Royaume-Uni ou la France, par exemple. Il ne peut offrir en échange le même volume et la même qualité de renseignements qu'il obtient des pays qui sont sa principale source d'information. Si la confiance de ces partenaires dans notre aptitude à protéger ces renseignements venait à être ébranlée, le fait que nous soyons une source d'information relativement moins importante que d'autres accroît le risque que les portes d'accès aux renseignements délicats nous soient fermées.

[121] Moreover, paragraph 17(1)(b) of the CSIS Act permits the Service with the approval of the Minister of Foreign Affairs to enter into an arrangement or otherwise cooperate with the government of a foreign state to share or receive security and foreign intelligence. Preserving Canada's international reputation does not only aim to ensure good diplomatic relations with foreign states, but helps build confidence that Canada can protect sensitive information that it receives from international partners.

[122] By explicitly restricting foreign intelligence collection to Canada, Parliament confirmed its intention to limit the risk of damaging diplomatic and political relationships with foreign states. Put differently, collecting foreign intelligence outside Canada was deemed to be too high of a risk to our diplomatic relations by Parliament to be permitted in law. The geographical restriction represents Parliament's intention to find middle ground between Canada's interest in obtaining high-quality foreign intelligence at home and abroad with Canada's interest in protecting our diplomatic relations and international reputation. In light of this, I agree with the *amicus* that technological advances [***] which could in turn damage our diplomatic relations, run contrary to Parliament's intention to limit the collection to "within Canada" which aimed to limit the risk of a diplomatic fallout.

[123] The actions proposed within the applied-for warrant amount to [***] I have trouble believing that if [***] this would somehow not damage Canada's political or diplomatic reputation internationally.

[124] As mentioned earlier, Canada receives security and foreign intelligence provided by allied nations. Protecting Canada's foreign relations ensures the uninterrupted flow of such intelligence and information. These important policy considerations to protect

[121] Qui plus est, l'alinéa 17(1)b) de la Loi sur le SCRS permet au Service, avec l'autorisation du ministre des Affaires étrangères, de conclure des ententes ou, d'une façon générale, de coopérer avec le gouvernement d'un État étranger afin de fournir ou de recevoir des renseignements de sécurité ou étrangers. La protection de la réputation internationale du Canada ne concerne pas uniquement le maintien de bonnes relations diplomatiques avec des États étrangers; elle aide à établir un sentiment de confiance voulant que le Canada peut protéger les renseignements délicats que lui fournissent ses partenaires internationaux.

[122] En restreignant explicitement aux limites du Canada la collecte de renseignements étrangers, le législateur a confirmé son intention d'atténuer le risque de compromettre les relations diplomatiques et politiques avec des États étrangers. Autrement dit, les parlementaires ont jugé que la collecte de renseignements étrangers à l'extérieur du Canada est trop risquée sur le plan des relations diplomatiques pour qu'ils l'autorisent par une loi. La restriction territoriale représente l'intention du législateur de trouver un juste milieu entre les intérêts du Canada en ce qui concerne l'obtention de renseignements étrangers de grande qualité au pays et à l'étranger et les intérêts du pays à l'égard de la protection de ses relations diplomatiques et de sa réputation internationale. À la lumière de ces constatations, je suis d'accord avec l'*amicus curiae* pour dire qu'une justification fondée sur le fait que des avancées technologiques et l'évolution [***] lesquelles pourraient compromettre les relations diplomatiques du pays, est incompatible avec l'intention du législateur de restreindre aux « limites du Canada » la collecte afin de limiter les possibilités de répercussions diplomatiques.

[123] Les activités proposées dans la demande de mandat consistent essentiellement [***] 'ai du mal à croire que [***] ne minerait pas la réputation politique ou diplomatique du Canada à l'échelle internationale.

[124] Comme il a été mentionné précédemment, le Canada reçoit des renseignements de sécurité et des renseignements étrangers de pays alliés. La protection des relations étrangères du Canada garantit le flux permanent de ces renseignements. Ces facteurs stratégiques

Canada's international reputation remain rooted in the purpose of the CSIS Act.

(d) *Technological Advances* : [***]

[125] The Attorney General also contends that [***]. The *amicus* responds that the Attorney General's arguments on section 16's inoperability would be better directed at Parliament to amend the CSIS Act.

[126] The Attorney General argues that legislation must be interpreted in light of contemporary technology while transposing these legislative terms to give them a modern-day sense, which takes into account changes in the technological environment [***].

[127] I do not deny the importance of interpreting a statute in light of contemporary technology and transposing legislative terms to give them a modern-day sense. Nor do I think it is realistic for Parliament to enact legislation every time there is a technological change. In my opinion, this would run against the interest of Canadians and the good administration of justice. However, it is important to understand the context in which warrants are granted under the CSIS Act. The execution or existence of the warrant does not come to the attention of the person or organization who is the subject of interception. Unlike warrants under the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46], the CSIS Act does not require the subject of the warrant to be notified. Furthermore, in the larger context of national security where *ex-parte* proceedings are not unusual, Canadians may only rely on the words of statutes and redacted jurisprudence to get a glimpse into this area of the law. In light of transparency, the textual meaning of words thereby acquire a whole new level of importance in this context. Canadians should be able to understand the scope of the Service's power through a reading of the Act.

[128] Ultimately, the real-world effects of the Attorney General's purposive interpretation could open the door to [***] which was clearly not the purpose Parliament had anticipated for section 16. I reject the Attorney General's

importants concernant la protection de la réputation internationale du Canada demeurent des éléments fondamentaux de la raison d'être de la Loi sur le SCRS.

d) *Avancées technologiques* : [***]

[125] La procureure générale avance également [***]. L'*amicus curiae* répond qu'il y aurait davantage lieu de présenter les arguments de la procureure générale au sujet de l'inapplicabilité de l'article 16 au législateur en vue de faire modifier la Loi sur le SCRS.

[126] La procureure générale fait valoir qu'il faut interpréter les textes de loi en fonction de la technologie moderne tout en transposant les termes législatifs pour leur donner une signification actualisée qui tient compte de l'évolution du contexte technologique [***].

[127] Je ne nie pas l'importance d'interpréter une loi en fonction de la technologie moderne et de transposer des termes pour leur attribuer une signification contemporaine. Je ne crois pas non plus qu'il soit réaliste que le législateur doive adopter une nouvelle disposition chaque fois que la technologie évolue puisqu'une telle approche serait selon moi contraire aux intérêts des Canadiens et à la bonne administration de la justice. Cependant, il est important de comprendre le contexte dans lequel les mandats sont accordés sous le régime de la Loi sur le SCRS. L'exécution ou l'existence du mandat n'est pas communiquée à la personne ou à l'organisation qui fait l'objet de l'interception. En effet, contrairement au *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46], la Loi sur le SCRS n'exige pas qu'on avise la cible du mandat. Qui plus est, dans le contexte général de la sécurité nationale, où les instances *ex parte* sont fréquentes, seuls le libellé des textes de loi et la jurisprudence caviardée permettent aux Canadiens d'avoir un aperçu de ce domaine du droit. La signification textuelle des mots a donc une importance particulière dans ce contexte, puisque les Canadiens devraient pouvoir comprendre la portée des pouvoirs du Service en lisant la Loi.

[128] Ultimement, l'interprétation téléologique de la procureure générale pourrait ouvrir la voie à [***] qui ne représentent clairement pas la fin envisagée par le législateur lorsqu'il a adopté l'article 16. Je rejette l'interprétation

purposive interpretation and I agree with the *amicus* that Parliament would not, without express wording, have authorized the Service to [***].

[129] I must also flatly reject the Attorney General's argument that Parliament could not have anticipated the changing nature of [***] and how modern technology is used [***]. As mentioned above, in 2015 Bill C-44 added extraterritorial powers to sections 12, 15, and 21 of the CSIS Act. In 2015, I can only presume that Parliament was aware that technological advances and the way [***] had evolved since the CSIS Act's enactment in 1984, when it decided to leave section 16 unchanged.

[130] That is to say, the purposive interpretation suggested by the Attorney General is not supported by the clear intent of Parliament demonstrated by the historical observations. [***]. Canada's material interest in the information sought, and the perceived gap in foreign intelligence collection cannot compel me in my judicial function to ignore the clear words of the statute. These arguments may provide compelling reasons to amend the CSIS Act, but do not persuade me to adopt the interpretation advanced by the Attorney General.

[131] The purpose of section 16's enactment in 1984 does not support "within Canada" [***]. As mentioned above, when interpreting the CSIS Act, a judge must be deferential to its strict limitations. The wording of section 16 is clear; the expression "within Canada" is restrictive and does not permit [***]. The Service's assistance must be conducted within Canada.

(4) The Presumption of Conformity with International Law

[132] Although not addressed directly or discussed substantively by the Attorney General, and even though the principles of international law are not determinative in

téléologique de la procureure générale et je suis d'accord avec l'*amicus curiae* pour dire que le législateur n'aurait pas, sans le préciser expressément, autorisé le Service à [***].

[129] Je me dois également de rejeter complètement l'argument de la procureure générale selon lequel le législateur ne pouvait pas prévoir l'évolution de [***] et la façon dont la technologie moderne est utilisée [***]. Tel qu'il est mentionné ci-dessus, en 2015, le projet de loi C-44 a ajouté des pouvoirs extraterritoriaux aux articles 12, 15 et 21 de la Loi sur le SCRS. À mon avis, il va de soi qu'en 2015, lorsqu'il a choisi de ne pas modifier l'article 16, le législateur était conscient du fait que la technologie et la façon dont [***] avaient évolué depuis l'adoption de la Loi sur le SCRS en 1984.

[130] Autrement dit, l'interprétation téléologique proposée par la procureure générale n'est pas appuyée par l'intention précise du législateur démontrée par les observations historiques. [***] l'intérêt important du Canada à l'égard de l'information recherchée et la lacune perçue en matière de collecte de renseignements étrangers ne peuvent me pousser, en ma qualité de juge, à faire fi du libellé précis de la Loi. Ces arguments pourraient représenter des motifs convaincants pour justifier une modification de la Loi sur le SCRS, mais ils ne me persuadent pas d'adhérer à l'interprétation présentée par la procureure générale.

[131] L'intention sous-jacente à l'adoption de l'article 16 en 1984 n'appuie pas une interprétation selon laquelle « dans les limites du Canada » [***]. Comme il est susmentionné, au moment d'interpréter la Loi sur le SCRS, un juge doit s'en remettre aux limites strictes de celle-ci. Le libellé de l'article 16 est clair; l'expression « dans les limites du Canada » est restrictive et ne permet pas [***]. L'assistance du Service doit être offerte dans les limites du Canada.

4) La présomption de respect du droit international

[132] Bien que la procureure générale ne se penche pas directement sur les principes du droit international et n'en discute pas en détails, et même si ces principes ne

this case, I find it important to nonetheless discuss them below. In *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292 (*Hape*), writing for the majority, LeBel J. canvassed the principles of customary international law, and how these principles can restrict the actions states may legitimately take outside their borders when relying on parliamentary mandated activities.

[133] First, LeBel J. begins his reasoning by stating that unless Parliament clearly indicated otherwise, customary international law is adopted directly into Canadian domestic law through the common law without any need for legislative action (*Hape*, at paragraphs 35–39):

.... In my view, following the common law tradition, it appears that the doctrine of adoption operates in Canada such that prohibitive rules of customary international law should be incorporated into domestic law in the absence of conflicting legislation. The automatic incorporation of such rules is justified on the basis that international custom, as the law of nations, is also the law of Canada unless, in a valid exercise of its sovereignty, Canada declares that its law is to the contrary. Parliamentary sovereignty dictates that a legislature may violate international law, but that it must do so expressly. Absent an express derogation, the courts may look to prohibitive rules of customary international law to aid in the interpretation of Canadian law and the development of the common law. [Emphasis mine.]

[134] Second, LeBel J. stated that the principle of respect for sovereignty and equality of foreign states are foundational parts of customary international law. Sovereignty refers to the powers, rights and duties that accompany statehood, such as the notion of jurisdiction to exercise authority over people's conduct and events, and to use and depose of the state's territory (*Hape*, at paragraphs 40–46). LeBel J. went on to explain that sovereignty and equality mandate the non-intervention and the respect for the territorial sovereignty of all foreign states:

In order to preserve sovereignty and equality, the rights and powers of all states carry correlative duties, at

sont pas déterminants dans l'affaire en cause, je conclus qu'il est tout même important de les examiner ci-dessous. Dans l'arrêt *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292 (*Hape*), au nom de la majorité, le juge LeBel a analysé les principes du droit international coutumier et la façon dont ils peuvent restreindre les activités que les États peuvent légitimement mener à l'extérieur de leurs frontières en fonction d'un mandat conféré par le législateur.

[133] Le juge LeBel explique premièrement qu'à moins que le législateur indique clairement le contraire, le droit international coutumier est incorporé directement au droit interne en application de la common law sans que le législateur ait à intervenir (*Hape*, aux paragraphes 35 à 39) :

[...] À mon avis, conformément à la tradition de la common law, il appert que la doctrine de l'adoption s'applique au Canada et que les règles prohibitives du droit international coutumier devraient être incorporées au droit interne sauf disposition législative contraire. L'incorporation automatique des règles prohibitives du droit international coutumier se justifie par le fait que la coutume internationale, en tant que droit des nations, constitue également le droit du Canada à moins que, dans l'exercice légitime de sa souveraineté, celui-ci ne déclare son droit interne incompatible. La souveraineté du Parlement permet au législateur de contrevenir au droit international, mais seulement expressément. Si la dérogation n'est pas expresse, le tribunal peut alors tenir compte des règles prohibitives du droit international coutumier pour interpréter le droit canadien et élaborer la common law. [Non souligné dans l'original.]

[134] Deuxièmement, le juge déclare que le principe du respect de la souveraineté et de l'égalité des États étrangers est un élément fondamental du droit international coutumier. La souveraineté s'entend des différents pouvoirs, droits et obligations que confère la qualité d'État. Parmi ces pouvoirs, on compte la compétence, c'est-à-dire le pouvoir d'exercer son autorité à l'égard de personnes, d'actes et d'événements, et le pouvoir d'utiliser et d'aliéner son territoire (*Hape*, aux paragraphes 40 à 46). Le juge poursuit en expliquant que la souveraineté et l'égalité exigent la non-intervention et le respect de la souveraineté territoriale de tout État étranger :

Pour préserver la souveraineté et l'égalité, les droits et les pouvoirs des États se doublent d'obligations corrélatives

the apex of which sits the principle of non-intervention. Each state's exercise of sovereignty within its territory is dependent on the right to be free from intrusion by other states in its affairs and the duty of every other state to refrain from interference. This principle of non-intervention is inseparable from the concept of sovereign equality and from the right of each state to operate in its territory with no restrictions other than those existing under international law.

[135] Third, LeBel J. went on to explain that international comity, although not a legal obligation, can serve as an interpretive principle. Comity is a combination of “informal acts performed and rules observed by states in their mutual relations out of politeness, convenience and goodwill” (*Hape*, at paragraphs 47–52). By adhering to this principle, the interpreter should avoid interpretations that could impact or infringe the sovereignty of a foreign state out of deference and respect for a state's action legitimately taken within its borders. LeBel J. explains the following:

.... International law is a positive legal order, whereas comity, which is of the nature of a principle of interpretation, is based on a desire for states to act courteously towards one another. Nonetheless, many rules of international law promote mutual respect and, conversely, courtesy among states requires that certain legal rules be followed. In this way, “courtesy and international law lend reciprocal support to one another” : M. Akehurst, “Jurisdiction in International Law” (1972–1973), 46 *Brit. Y.B. Int'l L.* 145, at p. 215. The principle of comity reinforces sovereign equality and contributes to the functioning of the international legal system. Acts of comity are justified on the basis that they facilitate interstate relations and global co-operation; however, comity ceases to be appropriate where it would undermine peaceable interstate relations and the international order.

[136] Fourth, LeBel J. reaffirmed the well-established principle of statutory interpretation that legislation is presumed to conform to international law, unless clearly contradicted by an Act of Parliament. In the Supreme Court's words [at paragraph 53]:

au sommet desquelles figure la non-intervention. L'exercice de la souveraineté tient au droit d'un État d'échapper à toute ingérence étrangère et à l'obligation des autres États de s'abstenir de s'ingérer dans ses affaires. Le principe de la non-intervention est indissociable de la notion d'égalité souveraine et du droit de tout État d'agir à son gré sur son territoire, sous réserve des restrictions imposées par le droit international.

[135] Troisièmement, le juge LeBel explique que le principe de la courtoisie internationale, bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation légale, peut servir à des fins d'interprétation. La courtoisie est une combinaison des « mesures informelles que prennent les États et des règles qu'ils observent dans leurs rapports mutuels par politesse, convenance et bonne volonté » (*Hape*, aux paragraphes 47 à 52). En adhérant à ce principe, la personne qui interprète devrait éviter des interprétations qui pourraient avoir une influence sur la souveraineté d'un État étranger ou y porter atteinte par déférence et respect pour les actes qu'un autre État a légitimement accomplis sur son territoire. Le juge LeBel explique ce qui suit :

[...] Le droit international est un ordre juridique positif, alors que la courtoisie — assimilable à un principe d'interprétation — se fonde sur la volonté que les États agissent avec civilité les uns envers les autres. Néanmoins, de nombreuses règles de droit international promeuvent le respect mutuel et, à l'inverse, la courtoisie entre les États exige l'observation de certaines règles de droit. Ainsi, [TRADUCTION] « courtoisie et droit international s'appuient l'un l'autre » : M. Akehurst, « Jurisdiction in International Law » (1972-1973), 46 *Brit. Y.B. Int'l L.* 145, p. 215. Le principe de la courtoisie ajoute à l'égalité souveraine et contribue au fonctionnement du système juridique international. Les actes de courtoisie sont justifiés en ce qu'ils facilitent les rapports entre les États et la collaboration générale. Toutefois, la courtoisie n'a plus sa place lorsqu'elle est de nature à miner les relations pacifiques entre États et l'ordre mondial.

[136] Quatrièmement, le juge LeBel réitère le principe d'interprétation législative bien établi selon lequel une loi est réputée conforme au droit international à moins d'indication contraire dans une loi du Parlement. La Cour suprême décrit la présomption de la manière suivante [au paragraphe 53] :

... The presumption of conformity is based on the rule of judicial policy that, as a matter of law, courts will strive to avoid constructions of domestic law pursuant to which the state would be in violation of its international obligations, unless the wording of the statute clearly compels that result. R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4th ed. 2002), at p. 422, explains that the presumption has two aspects. First, the legislature is presumed to act in compliance with Canada's obligations as a signatory of international treaties and as a member of the international community. In deciding between possible interpretations, courts will avoid a construction that would place Canada in breach of those obligations. The second aspect is that the legislature is presumed to comply with the values and principles of customary and conventional international law. Those values and principles form part of the context in which statutes are enacted, and courts will therefore prefer a construction that reflects them. The presumption is rebuttable, however. Parliamentary sovereignty requires courts to give effect to a statute that demonstrates an unequivocal legislative intent to default on an international obligation. [Emphasis mine.]

[137] Similar to the presumption of conformity, the presumption against the extraterritoriality is a rebuttable common law presumption, which is grounded in the respect of a foreign state's jurisdiction over its territory (see *Morguard Investments Ltd. v. De Savoye*, [1990] 3 S.C.R. 1077). The presumption stands for the notion that "[t]he legislature is presumed to intend the territorial limits of its jurisdiction to coincide with that of the statute's operation" (PA Côté 2011, above, at page 212).

[138] *In Society of Composers, Authors and Music Publishers in Canada v. Canadian Assn. of Internet Providers*, 2004 SCC 45, [2004] 2 S.C.R. 427 (*SOCAN*), the Supreme Court reiterated the importance of the presumption, but emphasized its rebuttable nature in the presence of clear wording to the contrary [at paragraphs 54–55]:

While the Parliament of Canada, unlike the legislatures of the Provinces, has the legislative competence to enact laws having extraterritorial effect, it is presumed not to intend to do so, in the absence of clear words or necessary implication to the contrary. This is because "[i]n our modern world of easy travel and with the emergence of

[...] Cette présomption se fonde sur le principe judiciaire selon lequel les tribunaux sont légalement tenus d'éviter une interprétation du droit interne qui emporterait la contravention de l'État à ses obligations internationales, sauf lorsque le libellé de la loi commande clairement un tel résultat. Dans *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4^e éd. 2002), p. 422, R. Sullivan explique que la présomption comporte deux volets. D'une part, l'organe législatif est présumé agir conformément aux obligations du Canada en tant que signataire de traités internationaux et membre de la communauté internationale. Appelé à choisir entre diverses interprétations possibles, le tribunal doit éviter celles qui emporteraient la violation de ces obligations. D'autre part, l'organe législatif est présumé respecter les valeurs et les principes du droit international coutumier et conventionnel. Le tribunal privilégie donc l'interprétation qui reflète ces valeurs et ces principes, lesquels font partie du contexte d'adoption des lois. La présomption est toutefois réfutable. La souveraineté du Parlement exige que le tribunal donne effet à une loi qui exprime l'intention non équivoque du législateur de manquer à une obligation internationale. [Non souligné dans l'original.]

[137] Tout comme la présomption de respect, la présomption contre l'extraterritorialité est une présomption de common law réfutable fondée sur le respect de la compétence d'un État étranger relative à son territoire (voir *Morguard Investments Ltd. c. De Savoye*, [1990] 3 R.C.S. 1077). La présomption s'entend de la notion selon laquelle on [TRADUCTION] « prête[ra] en principe au législateur la volonté de faire coïncider les limites spatiales de l'effet de ses lois avec les frontières du territoire soumis à sa compétence » (PA Côté 2011, précité, à la page 212).

[138] Dans l'arrêt *Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Association canadienne des fournisseurs Internet*, 2004 CSC 45, [2004] 2 R.C.S. 427 (*SOCAN*), la Cour suprême a réitéré l'importance du principe, mais a mis l'accent sur sa nature réfutable s'il y a un libellé clair à l'effet contraire [aux paragraphes 54 et 55] :

Même si, contrairement aux législatures provinciales, le Parlement du Canada a le pouvoir d'adopter une loi ayant une portée extraterritoriale, en l'absence d'un libellé clair ou d'une déduction nécessaire à l'effet contraire, il est présumé ne pas avoir voulu le faire. Il en est ainsi parce qu'« [é]tant donné la facilité de voyager dans le

a global economic order, chaotic situations would often result if the principle of territorial jurisdiction were not, at least generally, respected”; see *Tolofson v. Jensen*, [1994] 3 S.C.R. 1022, at p. 1051, *per* La Forest J.

While the notion of comity among independent nation States lacks the constitutional status it enjoys among the provinces of the Canadian federation (*Morguard Investments Ltd. v. De Savoye*, [1990] 3 S.C.R. 1077, at p. 1098), and does not operate as a limitation on Parliament’s legislative competence, the courts nevertheless presume, in the absence of clear words to the contrary, that Parliament did not intend its legislation to receive extraterritorial application. [Emphasis mine.]

[139] Lastly, in *Hape*, LeBel J. set out the different types of jurisdiction applicable to the question of extraterritoriality of laws. Particularly important to the case at hand, is the concept of enforcement jurisdiction, which is described as the State’s power to use coercive means to uphold and give effect to its domestic laws. Under the umbrella of enforcement jurisdiction, is found the investigative jurisdiction, which refers to the power of law enforcement to investigate matters as to give effect and uphold a state’s domestic law (*Hape*, at paragraph 58). In customary international law states may not exercise their enforcement jurisdiction in any form on the territory of another state unless based on an international custom or convention. If a state does not obtain consent for exercising its powers on a foreign states territory, such an act would constitute a violation of territorial sovereignty and international law. Therefore, any extraterritorial application of a domestic law in a foreign country, without permission or without ground in international law, can be seen as a violation of territorial sovereignty. As stated by LeBel J. in *Hape* [at paragraph 65]:

The Permanent Court of International Justice stated in the *Lotus* case, at pp. 18–19, that jurisdiction “cannot be exercised by a State outside its territory except by virtue of a permissive rule derived from international custom or from a convention”. See also *Cook*, at para. 131.

monde moderne et l’émergence d’un ordre économique mondial, la situation deviendrait souvent chaotique si le principe de la compétence territoriale n’était pas respecté, du moins de façon générale »; voir *Tolofson c. Jensen*, [1994] 3 R.C.S. 1022, p. 1051, le juge La Forest.

Bien que la notion de courtoisie ne soit pas reconnue constitutionnellement entre les États indépendants comme elle l’est entre les provinces de la fédération canadienne (*Morguard Investments Ltd. c. De Savoye*, [1990] 3 R.C.S. 1077, p. 1098) et qu’elle n’ait pas pour effet de restreindre la compétence législative du Parlement, les tribunaux tiennent néanmoins pour acquis, à défaut d’un libellé manifestement contraire, que le législateur n’a pas voulu conférer à une loi une portée extraterritoriale. [Non souligné dans l’original.]

[139] Enfin, dans l’arrêt *Hape*, le juge LeBel a établi les divers types de compétence applicables à la question de l’extraterritorialité des lois. En ce qui concerne l’affaire en cause, un des concepts particulièrement importants est celui de la compétence d’exécution, lequel est décrit comme étant le pouvoir de l’État de recourir à des moyens coercitifs pour donner effet à ses lois internes et les faire respecter. Sous l’égide de la compétence d’exécution se retrouve la compétence d’enquête, laquelle correspond au pouvoir de faire enquête sur des questions afin de donner effet aux lois internes et de les faire respecter (*Hape*, au paragraphe 58). Au titre du droit international coutumier, un État ne peut exercer sa compétence d’exécution sous quelque forme que ce soit sur le territoire d’un autre État à moins d’agir en vertu d’une coutume ou convention internationale. Si un État exerçait ses pouvoirs sur le territoire d’un État étranger sans obtenir le consentement de celui-ci, cet acte représenterait une violation de la souveraineté territoriale et du droit international. Ainsi, toute application extraterritoriale d’une loi interne dans un pays étranger sans l’autorisation du pays en question ou sans un motif fondé sur le droit international peut être considérée comme portant atteinte à la souveraineté territoriale. Dans l’arrêt *Hape*, le juge LeBel a fait la déclaration suivante [au paragraphe 65] :

Dans l’Affaire du « Lotus », la Cour permanente de justice internationale a conclu que la compétence « ne pourrait être exercée hors du territoire, sinon en vertu d’une règle permissive découlant du droit international coutumier ou d’une convention » (p. 18-19) (voir aussi

According to the decision in the *Lotus* case, extraterritorial jurisdiction is governed by international law rather than being at the absolute discretion of individual states. While extraterritorial jurisdiction ... exists under international law, it is subject to strict limits under international law that are based on sovereign equality, non-intervention and the territoriality principle. According to the principle of non-intervention, states must refrain from exercising extraterritorial enforcement jurisdiction over matters in respect of which another state has, by virtue of territorial sovereignty, the authority to decide freely and autonomously (see the opinion of the International Court of Justice in the *Case concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua*, at p. 108). Consequently, it is a well-established principle that a state cannot act to enforce its laws within the territory of another state absent either the consent of the other state or, in exceptional cases, some other basis under international law. See Brownlie, at p. 306; *Oppenheim's International Law*, at p. 463. This principle of consent is central to assertions of extraterritorial enforcement jurisdiction.

[140] In interpreting the territorial scope of section 12, Blanchard J., in the above cited *CSIS (Re) 2008*, canvassed the issue of enforcement or investigative jurisdiction in the context of security intelligence collection by the Service. The requested warrant powers at issue in that case concerned extraterritorial activities directed at the collection of information by CSIS in a foreign state. Applying the Supreme Court's reasoning in *Hape*, Blanchard J. ruled that the Court could not issue a warrant because Parliament had not given the Service the extraterritorial power to conduct activities abroad. As explained, such a warrant would breach international law since the intrusive intelligence collection activities contemplated in the warrant would clearly infringe the domestic laws of the foreign country. Moreover, without explicit permission from the host country, the investigative activities would likely violate the principles of territorial sovereign equality, non-intervention and the comity of nations, which have evolved to protect states from interference from other states (*CSIS (Re) 2008*, at paragraphs 42–53). In refusing the warrant, Blanchard J. stated: “[t]o do so would require that I read into the applicable provisions of the Act, a jurisdiction for the Court to authorize activities that violate the above-stated principles of customary international law. As stated earlier

l’arrêt *Cook*, par. 131). Cette décision confirme que la compétence extraterritoriale est régie par le droit international et ne relève donc pas de la seule volonté des États individuels. S’il est vrai que le droit international reconnaît la compétence extraterritoriale — normative, d’exécution ou juridictionnelle —, il lui impose des limites strictes fondées sur les principes de l’égalité souveraine, de la non-intervention et de la territorialité. Le principe de non-intervention veut qu’un État s’abstienne d’invoquer sa compétence d’exécution extraterritoriale dans un domaine où, suivant le principe de la souveraineté territoriale, l’autre État peut exercer son pouvoir décisionnel en toute liberté et autonomie (voir l’avis de la Cour internationale de justice dans l’*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, p. 108). Par conséquent, il est bien établi qu’un État peut faire appliquer ses lois à l’étranger seulement s’il obtient le consentement de l’État en cause ou, à titre exceptionnel, si le droit international l’y autorise par ailleurs. Voir Brownlie, p. 306; *Oppenheim's International Law*, p. 463. Le principe du consentement se révèle fondamental pour toute revendication de la compétence d’exécution extraterritoriale.

[140] Durant son interprétation de la portée de l’article 12, le juge Blanchard, dans la décision *SCRS (Re) 2008*, a analysé la question de la compétence d’exécution ou d’enquête dans le contexte de la collecte de renseignement de sécurité par le Service. La demande de mandat en jeu dans cette affaire visait à conférer au Service le pouvoir de recueillir des renseignements dans un État étranger. Faisant fond sur le raisonnement de la Cour suprême dans l’arrêt *Hape*, le juge Blanchard a conclu que la Cour ne pouvait délivrer un mandat puisque le législateur n’avait pas conféré au Service les pouvoirs extraterritoriaux de mener des activités à l’étranger. Le juge a expliqué qu’un tel mandat violerait le droit international puisque les activités intrusives de collecte de renseignement visées par le mandat porteraient clairement atteinte aux lois internes du pays étranger. Qui plus est, si elles n’étaient pas autorisées explicitement par le pays en question, les activités d’enquête violeraient probablement les principes de souveraineté territoriale, de non-intervention et de courtoisie des nations, lesquels ont évolué de manière à protéger les États contre l’ingérence de la part des autres États (*SCRS (Re) 2008*, aux paragraphes 42 à 53). En refusant d’accorder le mandat, le juge Blanchard a fait la déclaration suivante : « Cela reviendrait à exiger que j’attache un sens aux dispositions

in these reasons, such a mandate must be expressly provided for in the Act” (*CSIS (Re) 2008*, at paragraph 55).

[141] [***]. What is necessary to determine in the case before us, is whether this Court has the statutory authority given by Parliament to issue a warrant that could [***].

[142] Although not determinative to the present issues, the above mentioned principles of customary international law must be drawn upon to inform my analysis of the territorial scope of section 16. As mentioned above, the principle of comity of nations is grounded in the respect for every state’s dignity. The principle also facilitates interstate relations and global co-operation. Yet, Parliament can legislate to violate international law and purposively offend the comity of nations, but must do so clearly. Therefore, unless clearly stated, Canadian legislation is presumed to conform with international law. The interpretation presented by the Attorney General of “within Canada” undermines interstate relationships and cannot be said to conform with the principle of comity of nations. This is especially important considering our finding that the expression “within Canada” was added to mitigate the risk of damaging Canada’s international relationships.

[143] It would also be safe to assume that a foreign state’s domestic legislation would not permit [***]. I can also assume that a foreign state’s domestic legislation would clearly not permit [***]. However, what is unclear in international law is the legality of [***]. Would this constitute an extraterritorial application of jurisdiction to enforce and consequently breach a state’s territorial sovereignty?

[144] [***]. To answer this question, it will be necessary to consider the above mentioned principles of

applicables de la Loi, un pouvoir confié à la Cour d’autoriser des activités qui contreviennent aux principes susmentionnés du droit international coutumier. Comme je l’ai déjà mentionné dans les présents motifs, une telle mission doit être expressément prévue dans la Loi » (*SCRS (Re) 2008*, au paragraphe 55).

[141] [***]. La question à trancher dans l’affaire en cause est celle de savoir si le législateur a conféré à la Cour au moyen d’une loi le pouvoir de décerner un mandat qui serait [***].

[142] Bien que le principe susmentionné du droit international coutumier ne soit pas déterminant en ce qui a trait aux questions en jeu, je dois en tenir compte afin d’éclairer mon analyse de la portée territoriale de l’article 16. Comme il a été mentionné ci-dessus, le principe de la courtoisie des nations est ancré dans le respect de la dignité de chaque État. Le principe facilite également les relations entre les États et la coopération mondiale. Le législateur peut adopter des mesures législatives qui contreviennent au droit international et manquent volontairement à la courtoisie des nations, mais il doit le faire clairement. Ainsi, à moins que le contraire soit clairement indiqué, il faut supposer que les lois canadiennes sont conformes au droit international. L’interprétation de « dans les limites du Canada » proposée par la procureure générale nuirait aux relations entre les États et n’est pas conforme au principe de la courtoisie des nations. Cette constatation est particulièrement importante compte tenu de la conclusion de la Cour selon laquelle l’expression « dans les limites du Canada » a été ajoutée afin d’atténuer les risques que l’article nuise aux relations internationales du Canada.

[143] Il est également raisonnable de supposer que les lois internes d’un État n’autoriseraient pas [***]. Je peux aussi supposer que les lois internes d’un État n’autoriseraient clairement pas [***]. Toutefois, il y a au sein du droit international une incertitude quant à la légalité [***]. Une telle approche consisterait-elle en une application extraterritoriale du pouvoir d’exécution qui porterait atteinte à la souveraineté territoriale de l’État visé?

[144] [***]. Pour trancher la question, il faut analyser le principe susmentionné de souveraineté territoriale afin

the territorial sovereignty to determine if [***] would breach another nation's sovereignty.

[145] [***].

[146] Furthermore, it would be antithetical to section 16's purpose of providing [***] to the Minister if the Service was required to [***] Parliament could not have intended "within Canada" to silently open the door to the violation of the territorial sovereignty of another state.

[147] Absent express statutory authority which displaces or creates an exception to the existing "within Canada" requirements in section 16, the presumption of conformity to customary international law, must inform my interpretation of section 16. By adhering to the Attorney General's argument that "within Canada" has an extraterritorial dimension I would need to turn a blind eye to settled principles of international law. Considering these above mentioned principles [***]. As is the case for the issuance of threat related warrants at subsection 21(3.1), Parliament has not given judges the authority to authorize CSIS to violate the laws of a foreign state at section 16.

[148] I agree with the *amicus* that the evidence reproduced above at paragraph 12 supports the conclusion that [***].

[149] Lastly, the explicitness of "within Canada" does not, in my opinion, rebut the presumption against extraterritoriality. This finding is reinforced by the 2015 amendments to the CSIS Act. There is an express textual difference between the geographical scope of the expression "within Canada" and "within or outside Canada". I agree with the *amicus* that the express extraterritorial permission in section 12 and the express territorial restriction in section 16 were intended by Parliament to mark a meaningful distinction between the geographic scopes of the Service's different mandates. I cannot find support for the contention that "within Canada" was meant to rebut the presumption against extraterritoriality.

d'établir si [***] porteraient atteinte à la souveraineté de ce pays.

[145] [***].

[146] Qui plus est, étant donné que l'article 16 a pour objet la fourniture de [***] au ministre, il serait illogique que le Service doive [***] le législateur n'aurait pu avoir l'intention que « dans les limites du Canada » ouvre secrètement la voie à la violation de la souveraineté d'un État étranger.

[147] Sans une autorisation expresse qui modifie la restriction « dans les limites du Canada » figurant à l'article 16 ou y crée une exception, je dois tenir compte du principe de la conformité au droit international dans mon interprétation de cet article. Pour adhérer à l'argument de la procureure générale selon lequel « dans les limites du Canada » a une dimension internationale, je devrais faire fi des principes établis du droit international. Au titre de ces principes, [***]. Comme c'est le cas en ce qui concerne la délivrance de mandats liés à des menaces prévus au paragraphe 21(3.1), le législateur n'a pas à l'article 16 donné aux juges le pouvoir d'autoriser le SCRS à violer les lois d'un État étranger.

[148] Je suis d'accord avec l'*amicus curiae* pour dire que les éléments de preuve reproduits ci-dessus au paragraphe 12 appuient la conclusion [***].

[149] Enfin, à mon avis, le caractère explicite de l'expression « dans les limites du Canada » ne réfute pas la présomption contre l'extraterritorialité. Cette conclusion est renforcée par les modifications de 2015 à la Loi sur le SCRS. Il y a une distinction textuelle expresse entre la portée territoriale de l'expression « dans les limites du Canada » et de l'expression « même à l'extérieur du Canada ». Je suis d'accord avec l'*amicus curiae* pour dire que l'autorisation extraterritoriale expresse à l'article 12 et la restriction territoriale expresse à l'article 16 visaient à signaler une distinction importante entre la portée territoriale des divers mandats du Service. Je ne peux trouver un appui pour l'argument selon lequel « dans les limites du Canada » visait à réfuter la présomption contre l'extraterritorialité.

VII. [***]

[150] The Attorney General argues that [***]. The *amicus* counters by arguing that [***] and thus, the CSIS Act does not give jurisdiction to the Court to authorize the warrant. He highlights that [***]. He also highlights the affiant [***] testimony (see paragraph 12 of these reasons), where she attests to the fact that [***]. This supports the conclusion that, [***].

[151] The fundamental question before the Court is one of jurisdiction. Does the CSIS Act give the Court jurisdiction to authorize such activities in a warrant? [***]. With the clear wording of section 16 as seen above, can this Court assume jurisdiction [***].

A. [***] interpreting section 16 of the CSIS Act?

[152] [***].

[153] [***]. Importantly, the Act defines at section 2 a threat as “within or relating to Canada”. Furthermore, he argues that section 12 is inherently defensive; it engages Canada’s right to defend itself from threat from within and from outside of Canada. [***] (1) Canada cannot rely on the concept of self-defence in section 16 collection, (2) there is no need to resort to the implied doctrine of international law because Parliament has been express and (3) as mentioned above Parliament intended to draw a distinction in the geographic scope between section 12 and section 16.

[154] I agree with the *amicus*, firstly, that the statutory mandates set out in sections 12 and 16 are dramatically different, section 12 is inherently offensive and defensive; it engages Canada’s right to defend itself from threats from within and outside of Canada. Secondly, the Act defines section 12 threats as “within or relating to Canada”, which certainly opens the door to a possible

VII. [***]

[150] La procureure générale fait valoir que [***]. L’*amicus curiae* conteste en affirmant [***] et que la Loi sur le SCRS ne confère donc pas à la Cour le pouvoir d’autoriser le mandat. Il souligne que [***]. Il souligne également le témoignage de [***] l’auteur de l’affidavit (voir le paragraphe 12 des motifs), dans laquelle elle atteste le fait que [***]. Ce témoignage appuie la conclusion selon laquelle, [***].

[151] La question fondamentale à trancher par la Cour concerne la compétence. Est-ce que la Loi sur le SCRS donne à la Cour la compétence d’autoriser au moyen d’un mandat les activités visées? [***]. Étant donné le libellé clair de l’article 16 cité précédemment, la Cour peut-elle assumer la compétence de décerner un mandat [***].

A. [***] ce qui est d’interpréter l’article 16 de la Loi sur le SCRS?

[152] [***].

[153] [***]. Plus important encore, la Loi, à l’article 2, définit une menace comme englobant des activités qui « touchent le Canada ou s’y déroulent ». Aussi, l’*amicus curiae* fait valoir que l’article 12 est en soi défensif; il fait intervenir le droit du Canada de se défendre contre une menace provenant du Canada ou de l’étranger. [***] 1) le Canada ne peut invoquer le concept de l’autodéfense pour justifier une collecte en vertu de l’article 16, 2) il n’y a aucun besoin d’avoir recours à la doctrine implicite ayant trait au droit international puisque le législateur a expressément indiqué sa volonté et, 3) tel qu’il est expliqué plus haut, le législateur souhaitait établir une distinction au chapitre de la portée territoriale entre les articles 12 et 16.

[154] Je suis d’accord avec les observations soulevées par l’*amicus curiae* : Premièrement, les mandats conférés par les articles 12 et 16 sont extrêmement différents. L’article 12 est en soi offensif et défensif; il fait intervenir le droit du Canada de prendre des mesures pour se défendre contre des menaces même à l’extérieur du Canada. Deuxièmement selon la Loi, les menaces dont il

extraterritorial intent. Thirdly, as seen above, the previous version of section 12 was silent as to geographical limitations; the express extraterritorial permission now found in section 12 and the express territorial restriction in section 16 were intended, by Parliament, to mark a meaningful distinction between their respective geographic scopes. Section 12's prior ambiguity as to its geographic restriction does not amount to express restriction, such as is found expressly in section 16. [***].

B. *Should the Court consider [***]*

[155] [***].

[156] [***].

[157] [***].

[158] [***].

[159] [***].

[160] [***].

[161] [***]. Nor do these aforementioned cases' legislative and jurisprudential histories dictate a restrictive interpretation such as required by the CSIS Act. Interpretative principles specific to each statutory regime are fundamental considerations to a proper contextual analysis. Take for example, Canadian copyright jurisprudence, which has recognized balance between creators and users of copyrighted material as a guiding principle when interpreting words of the *Copyright Act* [R.S.C., 1985, c. C-42] (*Théberge v. Galerie d'Art du Petit Champlain inc.*, 2002 SCC 34, [2002] 2 S.C.R. 336). Or for example, the *Income Tax Act* [R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1] must be interpreted in order to achieve consistency, predictability and fairness for all taxpayers (*Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601; [***]).

est question à l'article 12 sont des activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent, ce qui laisse certainement supposer une possibilité d'intention extraterritoriale. Troisièmement, comme il a été mentionné ci-dessus, la version précédente de l'article 12 ne comportait aucune restriction géographique, et le pouvoir extraterritorial y étant désormais expressément prévu ainsi que la restriction expresse à l'article 16 représentent l'intention du législateur d'établir un clivage important au chapitre de la portée territoriale des deux dispositions. L'ambiguïté de l'ancienne version de l'article 12 quant à sa portée territoriale ne constitue pas une restriction expresse telle que celle figurant à l'article 16. [***].

B. *La Cour devrait-elle tenir compte [***]*

[155] [***].

[156] [***].

[157] [***].

[158] [***].

[159] [***].

[160] [***].

[161] [***]. Également, l'historique législatif et jurisprudentiel de ces affaires n'impose pas une interprétation restrictive telle que celle exigée par la Loi sur le SCRS. Pour effectuer une bonne analyse contextuelle, il est essentiel de tenir compte des principes d'interprétation propres à chaque régime. Citons à titre d'exemple la jurisprudence du Canada en matière de droit d'auteur, laquelle a reconnu l'équilibre entre les créateurs et les utilisateurs de matériel faisant l'objet d'un droit d'auteur à titre de principe directeur à appliquer au moment d'interpréter le libellé de la *Loi sur le droit d'auteur* [L.R.C. (1985), ch. C-42] (*Théberge c. Galerie d'Art du Petit Champlain inc.*, 2002 CSC 34, [2002] 2 R.C.S. 336). Citons également la *Loi de l'impôt sur le revenu* [L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1], dont les dispositions doivent être interprétées de manière à assurer l'uniformité, la prévisibilité et l'équité pour les contribuables (*Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601; [***]).

[162] [***].

[163] [***].

[164] [***].

[165] [***].

[166] [***].

[167] [***]. The express restriction found in section 16 cannot possibly permit a judge to authorize the same result as had occurred in relation to section 12.

*C. Would the Service, [***] be acting “within Canada”?*

[168] [***].

[169] [***].

[170] [***].

[171] [***] would certainly be inconsistent with the purpose anticipated by Parliament when enacting section 16. [***].

VIII. CONCLUSION

[172] As mentioned above, the correct interpretation of the expression “within Canada” is “only in Canada”; anything else would amount to the Court legislatively rewriting this section. I conclude that [***]. Thus, the Court does not have jurisdiction to issue the applied-for warrant to authorize [***].

[173] I am cognizant of the fact that technology and the way [***] evolved dramatically since the adoption of section 16 in 1984. [***].

[174] We are not interpreting individual Charter [Canadian Charter of Rights and Freedoms] rights in this application. We are interpreting intrusive state powers that have been carefully calibrated by Parliament

[162] [***].

[163] [***].

[164] [***].

[165] [***].

[166] [***].

[167] [***] l'article 16 permette à un juge d'autoriser le même résultat que celui qui s'est produit en ce qui concerne l'article 12.

*C. [***] le Service agirait-il « dans les limites du Canada »?*

[168] [***].

[169] [***].

[170] [***].

[171] [***] qui serait certainement incompatible avec l'objectif qu'avait le législateur en adoptant l'article 16. [***].

VIII. CONCLUSION

[172] Tel qu'il a été mentionné précédemment, l'interprétation correcte de l'expression « dans les limites du Canada » est « seulement au Canada ». Si la Cour en faisait une autre interprétation, elle réécrirait essentiellement l'article. Je conclus que [***]. Ainsi, la Cour n'a pas la compétence de délivrer le mandat demandé afin d'autoriser [***].

[173] Je suis conscient que la technologie et les méthodes utilisées [***] grandement évolué depuis l'adoption de l'article 16 en 1984. [***].

[174] La demande en cause ne nécessite pas l'interprétation de droits garantis par la Charte [Charte canadienne des droits et libertés]. Il s'agit d'interpréter des pouvoirs intrusifs de l'État que le législateur, avec

with guidance from the judiciary to be constitutionally compliant. As mentioned above, if section 16 needs a broader scope to effectively assist the ministers, the Service should turn its eyes to Parliament, which is the appropriate forum to address the “gap” identified by the Attorney General.

[175] I am not permitted to grant warrants for extraterritorial activities when Parliament has clearly not given me the power under my warrant jurisdiction to do so. I am very concerned that the interpretation put forward by the Attorney General could open the door to other activities not intended by Parliament. Permitting such activities that have not been publicly debated in Parliament and without strict judicial and legislative controls would not be consistent with Parliament’s past approach to the CSIS Act.

[176] It is Parliament, not a court of law, that should be tasked with determining these multifaceted policy questions that have an impact far beyond our borders. Parliament has the proper authority to balance competing interest such as effective law enforcement and national security powers, questions of national sovereignty and comity of nations, as well as policy issues related to Internet commerce and the privacy rights. With the fast pace of digitization, legal issues that intersect with questions of jurisdiction are becoming more and more complicated by the day. Parliament should seek to clarify these important questions of jurisdiction within the larger context of federal law.

[177] [***]. However, this could easily be addressed by parliament if it considered it appropriate to do so. For example, adding “within or outside Canada” to section 16 would give the Court power to authorize [***]. Alternatively, if Parliament still intends to bar the Service from [***] may permit a judge of this court to grant such warrants.

l’appui de la magistrature, a modulé attentivement afin de s’assurer qu’ils soient conformes à la Constitution. Tel qu’il est susmentionné, s’il faut que la portée de l’article 16 soit élargie pour que le Service puisse aider les ministres efficacement, celui-ci devrait s’adresser au Parlement, puisqu’il s’agit là de la tribune où il convient d’aborder les « lacunes » définies par la procureure générale.

[175] Je n’ai pas la permission de délivrer un mandat autorisant des activités extraterritoriales puisque le législateur ne m’a clairement pas donné ce pouvoir en matière de mandat. Je suis très préoccupé par le fait que l’interprétation avancée par la procureure générale pourrait ouvrir la voie à d’autres activités que le législateur n’avait pas prévues. L’autorisation d’activités qui n’ont pas fait l’objet d’un débat public au Parlement et qui ne sont pas visées par des contrôles judiciaires et législatifs stricts dérogerait à l’approche traditionnelle du législateur à l’égard de la Loi sur le SCRS.

[176] C’est le législateur et non un tribunal qui devrait trancher ces questions stratégiques à volets multiples qui ont une incidence dépassant de loin les frontières du Canada. Le législateur dispose des pouvoirs nécessaires pour établir un équilibre entre les intérêts conflictuels que sont les pouvoirs efficaces en matière d’application et de sécurité nationale, les questions de souveraineté nationale et de courtoisie des nations et les questions stratégiques liées au commerce sur Internet et au droit à la protection de la vie privée. En raison du rythme rapide de la numérisation, la complexité des questions juridiques qui mettent en jeu des questions de compétence augmente constamment. Le législateur devrait chercher à clarifier ces questions importantes en matière de compétence dans le contexte général de la loi fédérale.

[177] [***]. Cependant, le législateur pourrait facilement éliminer ce problème s’il jugeait pertinent de le faire. Par exemple, l’ajout de « même à l’extérieur du Canada » à l’article 16 donnerait à la Cour le pouvoir d’autoriser [***]. Par opposition, si le législateur souhaite continuer d’empêcher le Service de [***] qui pourrait permettre à un juge de la Cour de délivrer un mandat à cet effet.

[178] [***] should be addressed promptly by Parliament. However, as much as I wish I could, I cannot stretch the words of the Act as they are currently written to remedy this worrisome situation.

[179] In order to adopt the purposive approach suggested by the Attorney General, [***] this Court would need to leave aside the plain meaning of the expression “within Canada”, the constant unwavering legislative history barring the Service from executing intrusive activities abroad, and the clear evidence demonstrating that [***]. The Attorney General is in effect asking the Court to read into “within Canada” [***]. The Attorney General’s argument would place the undersigned in a legislative seat which does not belong, in the present circumstances, to the judiciary.

JUDGMENT

THIS COURT’S JUDGMENT is that:

1. The application for a warrant to [***] the foreign state for the purpose of providing assistance to the Minister [***] pursuant to section 16 of the CSIS Act, is dismissed;
2. Once a translation is completed, counsel for the Attorney General and the *amicus* will be asked to review and redact the reasons for judgment having as their objective to issue an understandable redacted version; and
3. CSIS and the *amicus* will have 15 days to complete the review and report back to the Court.

IX. BIBLIOGRAPHY

Essential Readings

The “McDonald Commission”

- Canada. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. *First Report: Security and Information* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1980).

[178] [***] devrait être abordée rapidement par le législateur. Cependant, même si je souhaitais le contraire, je ne peux interpréter la Loi dans sa version actuelle d’une manière qui remédierait à cette situation inquiétante.

[179] Afin d’adopter l’approche téléologique proposée par la procureure générale [***] la Cour devrait faire fi du sens ordinaire de l’expression « dans les limites du Canada », de l’historique législatif cohérent interdisant au Service de mener des activités intrusives à l’étranger et de la preuve claire démontrant que [***]. Concrètement, la procureure générale demande à la Cour d’interpréter « dans les limites du Canada » [***]. L’argument de la procureure générale conférerait au soussigné un rôle législatif qui n’appartient pas, dans les circonstances actuelles, à la magistrature.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La demande de mandat visant [***] l’État étranger dans le but d’offrir de l’assistance au ministre [***] en vertu de l’article 16 de la Loi sur le SCRS est rejetée;
2. Une fois la décision traduite, on demandera aux avocats de la procureure générale et à l’*amicus curiae* d’examiner et de caviarder les motifs du jugement tout en cherchant à publier une version caviardée compréhensible;
3. Le SCRS et l’*amicus curiae* disposeront de 15 jours pour effectuer l’examen et faire rapport à la Cour.

IX. BIBLIOGRAPHIE

Lectures essentielles

La « Commission McDonald »

- Canada. Commission d’enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. *Premier rapport : Sécurité et Information*, (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1980).

- Canada. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. *Second Report: Freedom and Security Under the Law*, Vols. 1–2 (Ottawa: Supply and Services Canada, 1981).
- Canada. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. *Third Report: Certain Activities and the Question of Governmental Knowledge* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1981).
- Canada. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. *Deuxième rapport : La Liberté et la sécurité devant la loi*, vols. 1–2 (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1981).
- Canada. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. *Troisième rapport : Certaines activités de la GRC et la connaissance qu'en avait le gouvernement* (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1981).

The “Pitfield Report”

- Canada. Parliament. Senate. Report of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service. *Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society*. Ottawa: Supply and Services Canada (November 1983) (Chairperson: P.M. Pitfield).
- Canada. Parliament. Senate. Proceedings of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service, *The subject-matter of Bill C-157: “Canadian Security Intelligence Act” 3rd Proceeding*, 32nd Parl., 1st Sess., Issue Nos. 3–11 (19 August–22 September 1983) (Chairperson: P.M. Pitfield).

The Government’s Response to the “Pitfield Report”

- Canada. Parliament. House of Commons. *The Government’s Response to the Report of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service* (January 1984).

Minutes of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs discussing the CSIS Act in 1984

- Canada. Parliament. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs*,

Le « Rapport Pitfield »

- Canada. Parlement. Sénat. Rapport du comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité. *Équilibre délicat : Un Service du renseignement de sécurité dans une société démocratique*. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada (novembre 1983) (Président : P.M. Pitfield).
- Canada. Parlement. Sénat. Délibérations du Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, *La teneur du Projet de loi C-157 intitulé « Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité »*, 32^e lég., 1^{re} sess., fascicules n^{os} 3-11 (19 août au 22 septembre 1983) (Président : P.M. Pitfield).

La réponse du gouvernement au « Rapport Pitfield »

- Canada. Parlement. Chambre des communes. *Réponse du gouvernement au Rapport du Comité sénatorial spécial sur le Service canadien du renseignement de Sécurité* (janvier 1984).

Les Procès-verbaux du Comité permanent de la justice et des questions juridiques concernant la discussion sur la Loi sur le SCRS en 1984

- Canada. Parlement. Chambre des communes. *Procès-verbaux du Comité permanent de la justice et des questions juridiques*, 32^e lég., 2^e sess.,

32nd Parl., 2nd Sess., Issue No. 28 (24 May 1984) (Chairperson: Claude-André Lachance).

fascicule n° 28 (24 mai 1984) (Président : Claude-André Lachance).

The Mandatory 5-Year Review Report following the enactment of the CSIS Act

Le Rapport quinquennal obligatoire suivant l'adoption de la Loi sur le SCRS

- Canada. Parliament. House of Commons. *In Flux But Not In Crisis: A Report of the House of Commons Special Committee on The Review of the Canadian Security Intelligence Act and the Security Offences Act* (September 1990) (Chairperson: Blaine Thacker).
- Canada. Parliament. Chambre des communes. *Une période de transition mais non de crise : Rapport à la Chambre des communes du Comité spécial d'examen de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité* (septembre 1990) (Président : Blaine Thacker).
- Canada. Parliament. House of Canada. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on The Review of the CSIS Act and the Security Offences Act, Respecting: Future Business*, 34th Parl., 2nd Sess., Issue No. 9 (16 January 1990) (Chairperson: Blaine Thacker).
- Canada. Parlement. Chambre des communes. *Procès-verbaux et témoignage du Comité spécial d'Examen de la Loi constituant le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité, Concernant : Travaux futurs*, 34^e lég., 2^e sess., fascicule n° 9 (16 janvier 1990) (Président : Blaine Thacker).
- Canada. Security Intelligence Review Committee. *Annual Report of 1988–1989* (Ottawa: Minister of Supply and Services, September 30, 1989) (Chairperson: Ron Atkey).
- Canada. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. *Rapport annuel 1988–1989* (Ottawa : Ministre des approvisionnements et Services Canada, 30 septembre 1989) (Président : Ron Atkey).
- Canada. Security Intelligence Review Committee. *Amending the CSIS Act: Proposals for the Committee of the House of Commons* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1989).
- Canada. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. *Modifications à la loi sur le SCRS : propositions au comité spécial de la Chambre des communes* (Ottawa : Ministre des approvisionnements et Services Canada, 1989).

The Government's Response to the Mandatory 5-Year Review Report

La Réponse du gouvernement au Rapport quinquennal obligatoire

- Canada. Solicitor General of Canada. *On Course: National Security for the 1990s: The Government's Response to the Report of the House of Commons Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Service Act and the Security Offences Act* (February 1991) (Solicitor General: Pierre H. Cadieux).
- Canada. Solliciteur général du Canada. *Maintenir le cap : la sécurité nationale dans les années 1990 : réponse du gouvernement au Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'examen de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité* (février 1991) (Solliciteur général : Pierre H. Cadieux).

The Government's Interest in a Canadian Foreign Intelligence Agency

- Canada. Parliament. Senate. *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Security and Defence*, 39th Parl., 1st Sess., Issue No. 13 (March 26, 2007) (Chairperson: Colin Kenny).
- Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Public Safety and National Security, *Evidence*, 39th Parl., 1st Sess., Issue No. 44 (May 15, 2007) (Chairperson: Garry Breitkreuz).

The SIRC's 2012–2013 Annual Report

- Canada. Security Intelligence Review Committee. *Annual Report of 2012–2013: Bridging the Gap*. (Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2013).

Bill C-44

- Canada. Parliament. House of Commons. Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Public Safety and National Security, *Evidence*, 41st Parl., 2nd Sess., Issue No. 40 (24 November 2014) (Chairperson: Daryl Kramp).

Supplementary Resources

- Library of Parliament. Parliamentary Research Branch. Current Issue Review 84-27E. *The Canadian Security Intelligence Service*, by Philip Rosen (Ottawa: Research Branch of the Library of Parliament, 18 September 1984 (revised January 24 2000)).
- Canadian Security Intelligence Service Publication. *Intelligence and Policy: What Is Constant? What Is Changing?* by Blair Seaborn, Commentary no 45 (Ottawa: Public Safety and Emergency Preparedness, June 1994).

L'intérêt du gouvernement à l'égard d'un organisme canadien de collecte de renseignements étrangers

- Canada. Parlement. Sénat. *Délibérations du Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense*, 39^e lég., 1^{re} sess., fascicule n^o 13 (26 mars 2007) (Président : Colin Kenny).
- Canada. Parlement. Chambres des communes. Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *Témoignages*, 39^e lég., 1^{re} sess, fascicule n^o 44 (15 mai 2007) (Président : Garry Breitkreuz).

Le Rapport annuel de 2012–2013 du CSARS

- Canada. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. *Rapport annuel 2012–2013 : Comblers les lacunes* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 30 septembre 2013).

Projet de loi C-44

- Canada. Parlement. Chambre des communes. Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *Témoignages*, 41^e lég., 2^e sess., fascicule n^o 40 (24 novembre 2014) (Président : Daryl Kramp).

Ressources supplémentaires

- Bibliothèque du Parlement. Direction de la recherche parlementaire. Bulletin d'actualité 84-27F. *Le Service canadien du renseignement de sécurité*, par Philip Rosen (Ottawa : Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, 18 septembre 1984 (révisé le 24 janvier 2000)).
- Service canadien du renseignement de sécurité. *Renseignement et politiques : Constantes et évolution*, par Blair Seaborn, Commentaire n^o 45 (Ottawa : Sécurité publique et Protection civile, juin 1994).