

[...]  
2012 FC 1437

[...]  
2012 CF 1437

**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**

**AFFAIRE INTÉRESSANT une demande présentée par [...] visant la délivrance de mandats en application 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 AFFAIRE INTÉRESSANT [...]**

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

**RÉPERTORIÉ : RENVOI RELATIF À LA LOI SUR LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ**

Federal Court, Mactavish J.—Ottawa, December 6, 2012.

Cour fédérale, juge Mactavish—Ottawa, 6 décembre 2012

*Security Intelligence — Application by Canadian Security Intelligence Service (CSIS or Service) for warrants pursuant to Canadian Security Intelligence Service Act (Act), ss. 16, 21 — Operative portions of warrants referring specifically to interception of communications of certain named [...] — Service submitting that Act, s. 16(2) not precluding naming of Canadian citizen, permanent resident or corporation as [...] whose communications may be intercepted in warrant issued under Act, ss. 16, 21; that only prohibited from directing foreign intelligence assistance provided to Minister at Canadian citizen, permanent resident or corporation — Whether Act, s. 16 prohibiting naming of Canadian citizen, permanent resident or corporation in warrant whose communications proposed to be intercepted when warrant issued in relation to ministerial request for assistance in collection of information or intelligence relating to capabilities, intentions or activities of foreign state or group of foreign states, corporation or person — Act, s. 16(2) clearly prohibiting provision of assistance by Service in response to ministerial request, where request directed at Canadian citizen, permanent resident or corporation — Canadian citizen, permanent resident or corporation target of warrants sought in present case — Thus, Federal Court not having jurisdiction to issue warrants authorizing Service to intentionally intercept communications of or utilize other intrusive investigative techniques in relation to Canadian citizen, permanent resident or corporation, in particular — Interpretation proposed by Service clearly rejected — Application dismissed insofar as relating to [Canadian citizen, permanent resident or corporation].*

*Renseignement de sécurité — Demande présentée par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS ou Service) visant la délivrance de mandats en application des art. 16 et 21 de la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité (la Loi) — Des dispositions essentielles des mandats portaient expressément sur l'interception des communications de certains [...] nommément désignés — Le Service a fait valoir que l'art. 16(2) de la Loi n'empêche pas de nommer un citoyen canadien, un résident permanent canadien ou une personne morale canadienne à titre de [...] dont les communications peuvent être interceptées, dans un mandat décerné en application des art. 16 et 21 de la Loi et que l'art. 16(2) de la Loi interdit que l'assistance qu'il peut prêter à un ministre en matière de renseignements étrangers vise les activités d'un citoyen canadien, d'un résident permanent au Canada ou d'une personne morale canadienne — Il s'agissait de savoir si l'art. 16 de la Loi interdit de nommer un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne dans un mandat en tant que personne physique ou morale dont les communications sont à intercepter, lorsque le mandat fait suite à une demande d'assistance ministérielle quant à la collecte d'informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités d'une personne, d'une personne morale ou d'un État étranger, ou d'un groupe d'États étrangers — L'art. 16(2) de la Loi 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 était visé par les mandats demandés en l'espèce — Par conséquent, la Cour fédérale n'avait 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, en*

This was an application brought by the Canadian Security Intelligence Service (CSIS or Service) for warrants pursuant to sections 16 and 21 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* (Act). Included in the application was a request for assistance in the collection of information and intelligence with respect to the capabilities, intentions and activities of a foreign state or group of foreign states, corporation or person, as was required in subsection 16(1). The application also included the personal consent of the Minister of Public Safety to having CSIS assist in the collection of information and intelligence regarding the capabilities, intentions or activities of a foreign state or group of foreign states, corporation or person. The operative portions of the warrants referred specifically to the interception of the communications of certain named [...] and of [...]. The warrants also contained a list of [...] whose communications may be incidentally intercepted in the exercise of the powers granted by the warrants. After the hearing, the warrants were signed as they related to [...] but not in relation to [...] without further consideration.

The Service submitted that subsection 16(2) of the Act does not preclude the naming of a Canadian citizen, permanent resident or corporation as [...] whose communications may be intercepted in a warrant issued under sections 16 and 21 of the Act; that subsection 16(2) prohibits it from directing the foreign intelligence assistance provided to a Minister at a Canadian citizen, permanent resident or corporation. It claimed that the request for assistance in this case was directed at a foreign state or group of foreign states, corporation or person with the result that the prohibition contained in subsection 16(2) did not apply herein.

The issue was whether section 16 of the Act prohibits the naming of a Canadian citizen, permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* or a corporation incorporated by or under an Act of Parliament or of the legislature of a province in a warrant as a natural or corporate person whose communications are proposed to be intercepted when the warrant is issued in relation to a request for assistance in the collection of information or intelligence from the Minister of National Defence or the Minister of Foreign Affairs relating to the capabilities,

*particulier, ou à utiliser d'autres techniques d'enquête intrusive à son endroit — Il y avait lieu de rejeter l'interprétation proposée par le Service — Demande rejetée dans la mesure où elle vise [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne].*

Il s'agissait d'une demande présentée par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS ou Service) visant la délivrance de mandats en application des articles 16 et 21 de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité* (la Loi). La demande comportait une demande d'assistance relativement à la collecte d'informations et de renseignements sur les moyens, les intentions et les activités d'une personne, d'une personne morale ou d'un État étranger, ou d'un groupe d'États étrangers, comme l'exigeait le paragraphe 16(1). La demande contenait également le consentement personnel du ministre de la Sécurité publique à ce que le SCRS prête son assistance à la collecte d'informations ou de renseignements en ce qui a trait aux moyens, aux intentions ou aux activités d'une personne, d'une personne morale ou d'un État étranger, ou d'un groupe d'États étrangers. Les dispositions essentielles des mandats portaient expressément sur l'interception des communications de certains [...] nommément désignés et de [...]. Ils contenaient en outre une liste de [...] dont les communications pouvaient être interceptées accidentellement dans le cadre de l'exercice des pouvoirs conférés par les mandats. Au terme de l'audience, les mandats ont été signés, en ce qui concernait [...], mais non en ce qui concernait [...] sans un examen plus poussé.

Le Service a fait valoir que le paragraphe 16(2) de la Loi n'empêche pas de nommer un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne à titre de [...] dont les communications peuvent être interceptées, dans un mandat décerné en application des articles 16 et 21 de la Loi; que le paragraphe 16(2) de la Loi interdit que l'assistance qu'il peut prêter à un ministre en matière de renseignements étrangers vise les activités d'un citoyen canadien, d'un résident permanent au Canada ou d'une personne morale canadienne. Le Service a prétendu que la demande d'assistance en l'espèce visait une personne, une personne morale ou un État étranger, ou un groupe d'États étrangers, de sorte que l'interdiction prévue au paragraphe 16(2) ne s'appliquait pas dans le cas présent.

Il s'agissait de savoir si l'article 16 de la Loi interdit de nommer un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ou une personne morale constituée en vertu d'une loi fédérale ou provinciale dans un mandat en tant que personne physique ou morale dont les communications sont à intercepter, lorsque le mandat fait suite à une demande d'assistance du ministre de la Défense nationale ou du ministre des Affaires étrangères quant à la collecte d'informations ou

intentions or activities of a foreign state or group of foreign states, corporation or person.

*Held*, the application should be dismissed insofar as it relates to [a Canadian citizen, permanent resident or corporation].

Subsection 16(2) of the 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 was a target of the warrants sought in this case. Thus, the Federal Court did 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, in particular. This interpretation of subsection 16(2) was confirmed when the French version of the provision was considered. In particular, the use of the verb “*viser*” in the French version (“*qu’elle ne vise pas des personnes mentionnées*”) supported the view that the direct interception of a Canadian citizen’s, permanent resident’s or corporation’s communications is prohibited by the Act. The activities contemplated by the [...] warrants relative to a Canadian citizen, permanent resident or corporation were investigative activities *vis-à-vis* a Canadian citizen, permanent resident or corporation that corresponded to those meanings. Furthermore, the interpretation proposed by the Service would render subsection 16(2) devoid of any real meaning insofar as the protection afforded to Canadian citizens, permanent residents or corporations was concerned and had to be clearly rejected.

The conclusion that subsection 16(2) of the Act was intended to prevent a Canadian citizen, permanent resident or corporation being named as [...] whose communications were proposed to be intercepted under warrants obtained pursuant to section 16 of the Act was further supported by the legislative history of Bill C-9, the bill that led to the enactment of the Act at issue. A Special Senate Committee that had studied the predecessor to Bill C-9 expressed concern that the Service’s foreign intelligence gathering mandate could be used to investigate Canadian citizens, permanent residents or corporations. Therefore, it issued a report recommending substantial amendments to the legislation, in particular to section 16’s predecessor to make it completely clear that the targeting of Canadians or permanent residents was forbidden. Thus, it was the Senate Committee’s clear understanding back then that while requests for assistance could be made to

de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités d’une personne, d’une personne morale ou d’un État étranger, ou d’un groupe d’États étrangers.

*Jugement* : la demande doit être rejetée dans la mesure où elle vise [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne].

Le paragraphe 16(2) de la Loi 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 était visé par les mandats demandés en l’espèce. Par conséquent, la Cour fédérale n’avait 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, en particulier, ou à utiliser d’autres techniques d’enquête intrusive à son endroit. Cette interprétation du paragraphe 16(2) a été confirmée lorsque la version française de la disposition a été examinée. Plus particulièrement, l’emploi du verbe « *viser* » dans la version française (« *qu’elle ne vise pas des personnes mentionnées* ») corrobore l’idée que l’interception directe des communications d’un citoyen canadien, d’un résident permanent au Canada ou d’une personne morale canadienne est interdite par la Loi. Les activités envisagées dans les [...] mandats à l’égard d’un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne étaient des enquêtes concernant un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne qui correspondaient à ces sens. En outre, il y avait lieu de rejeter l’interprétation du paragraphe 16(2) proposée par le Service, car elle aurait pour effet de le vider de son sens véritable en ce qui concerne la protection offerte aux citoyens canadiens, aux résidents permanents au Canada ou aux personnes morales canadiennes.

La conclusion selon laquelle le paragraphe 16(2) de la Loi a pour objet d’empêcher qu’un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne soit nommé au titre de [...] dont les communications sont à intercepter en vertu de mandats obtenus conformément à l’article 16 de la Loi était en outre étayée par l’historique législatif du projet de loi C-9, lequel a mené à la promulgation de la Loi en cause. Un comité sénatorial spécial qui avait étudié le projet de loi ayant précédé le projet de loi C-9 s’était inquiété de la possibilité que le mandat confié au Service en matière de collecte de renseignements étrangers ne serve à enquêter sur des citoyens canadiens, des résidents permanents au Canada ou des personnes morales canadiennes. Par conséquent, le comité avait publié un rapport recommandant que des modifications substantielles soient apportées à la Loi, plus particulièrement à la version antérieure de l’actuel

obtain foreign intelligence regarding a foreign state or group of foreign states, corporation or person, only foreign nationals could be targeted when the Service was exercising warrant powers in relation to a section 16 request.

In conclusion, properly interpreted, subsection 16(2) prohibits the interception of the communications of a Canadian citizen, permanent resident or corporation including [...] except insofar as those communications may be incidentally intercepted through the exercise of warrant powers in relation to the communications of a foreign state or group of foreign states, corporations or person.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23, ss. 12, 16, 21.  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, s. 2(1) “permanent resident”.  
*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, s. 13.

#### CASES CITED

##### CONSIDERED:

*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601; *Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 SCC 62, [2005] 3 S.C.R. 141; *Felipa v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 272, [2012] 1 F.C.R. 3; *R. v. Monney*, [1999] 1 S.C.R. 652, (1999), 171 D.L.R. (4th) 1; *Hill v. William Hill (Park Lane) Ltd.*, [1949] A.C. 530 (H.L.).

##### REFERRED TO:

*R. v. Chesson*, [1988] 2 S.C.R. 148, (1988), 90 A.R. 347; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)*, 2011 SCC 25, [2011] 2 S.C.R. 306; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, (1985), 19 D.L.R. (4th) 1; *Estabrooks Pontiac Buick Ltd. Re; New Brunswick, Province of v. Estabrooks Pontiac Buick Ltd. (defendant), Estabrooks (third party claimant) and Wolfe (applicant)* (1982), 44 N.B.R. (2d) 201, 144 D.L.R. (3d) 21 (C.A.).

article 16, de façon à interdire formellement au Service de prendre pour cible des citoyens canadiens ou des résidents permanents au Canada. Le Comité sénatorial spécial estimait alors de toute évidence que, bien que les demandes d'assistance puissent avoir pour objet la collecte de renseignements étrangers concernant une personne, une personne morale ou un État étranger, ou un groupe d'États étrangers, le Service ne pourrait enquêter [...] que sur les ressortissants étrangers dans l'exercice des pouvoirs conférés par un mandat fondé sur l'article 16.

En conclusion, le paragraphe 16(2), interprété correctement, interdit l'interception des communications d'un citoyen canadien, d'un résident permanent au Canada ou d'une personne morale canadienne, y compris [...], sauf dans la mesure où ces communications pourraient être interceptées accidentellement dans l'exercice des pouvoirs conférés par mandat à l'égard des communications d'une personne, d'une personne morale ou d'un État étranger, ou d'un groupe d'États étrangers.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 12, 16, 21.  
*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, art. 13.  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 2(1) « résident permanent ».

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601; *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141; *Felipa c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 272, [2012] 1 R.C.F. 3; *R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652; *Hill v. William Hill (Park Lane) Ltd.*, [1949] A.C. 530 (H.L.).

##### DÉCISIONS CITÉES :

*R. c. Chesson*, [1988] 2 R.C.S. 148; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306; *Renvoi relatif au droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *Estabrooks Pontiac Buick Ltd. Re; New Brunswick, Province of v. Estabrooks Pontiac Buick Ltd. (defendant), Estabrooks (third party claimant) and Wolfe (applicant)* (1982), 44 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 201, 144 D.L.R. (3d) 21 (C.A.).

## AUTHORS CITED

- Canada. Parliament. Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service. *Proceedings*, Issue No. 11 (September 22, 1983).
- Canada. Parliament. Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service. *Report of the Special Committee of the Senate on the Canadian Intelligence Service: Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1983 (Hon. P. M. Pitfield, Q.C., Chairman).
- Harrap's New Standard French and English Dictionary*. London: Harrap, 1980, "viser".
- Library of Parliament. Parliamentary Research Branch. Current Issue Review 84-27E. *The Canadian Security Intelligence Service* (revised January 24, 2000), online: <<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/8427-e.pdf>>.
- Nouveau Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Paris: Dictionnaires Le Robert, 2010, "viser".
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008.

APPLICATION by the Canadian Security Intelligence Service for warrants pursuant to sections 16 and 21 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*. Application dismissed insofar as relating to [Canadian citizen, permanent resident or corporation].

## APPEARANCES

*Charles Murray* for applicant.  
*Colin Baxter* as *amicus curiae*.

## SOLICITORS OF RECORD

*Deputy Attorney General of Canada*, for applicant.

*The following are the public reasons for order rendered in English by*

## DOCTRINE CITÉE

- Bibliothèque du Parlement. Direction de la recherche parlementaire. Bulletin d'actualité 84-27E. *Le Service canadien du renseignement de sécurité* (révisé le 24 janvier 2000), en ligne : <<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/8427-f.pdf>>.
- Canada. Parlement. Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité. *Délibérations*, fascicule n° 11 (le 22 septembre 1983).
- Canada. Parlement. Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité. *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 : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1983 (L'hon. P. M. Pitfield, c.r., président).
- Harrap's New Standard French and English Dictionary*. Londres : Harrap, 1980, « viser ».
- Nouveau Petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Paris : Dictionnaires Le Robert, 2010, « viser ».
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5<sup>e</sup> éd. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008.

DEMANDE présentée par le Service canadien du renseignement de sécurité visant la délivrance de mandats en application des articles 16 et 21 de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité*. Demande rejetée dans la mesure où elle vise [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne].

## ONT COMPARU

*Charles Murray* pour le demandeur.  
*Colin Baxter* à titre d'ami de la cour.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Le sous-procureur général du Canada* pour le demandeur.

*Ce qui suit est la version française des motifs publics de l'ordonnance rendus par*

[1] MACTAVISH J.: These reasons relate to an application for [...]<sup>1</sup> warrants brought by the Canadian Security Intelligence Service (the Service or CSIS) pursuant to sections 16 and 21 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23 [the Act or the CSIS Act].

[2] The novel issue raised by this application is whether the Federal Court has the power to issue warrants authorizing the Service to intercept the communications of or utilize other intrusive investigative techniques in relation to [a Canadian citizen, a “permanent resident” within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* [S.C. 2001, c. 27], or a corporation incorporated by or under an Act of Parliament or of the legislature of a province].

[3] The Service contends that subsection 16(2) of the Act does not preclude the naming of [a Canadian citizen, permanent resident or corporation] as [...] whose communications may be intercepted in a warrant issued under sections 16 and 21 of the Act. It says that subsection 16(2) of the Act prohibits it from directing the foreign intelligence assistance provided to a minister at [a Canadian citizen, permanent resident or corporation]. According to the Service, the request for assistance in this case is directed at [a foreign state or group of foreign states, corporation or person], with the result that the prohibition contained in subsection 16(2) does not apply.

[4] [...] I dealt with the matter by order issued on [...]. I dismissed the Service’s application insofar as it related

[1] LA JUGE MACTAVISH : Les présents motifs concernent une demande visant la délivrance de [...]<sup>1</sup> mandats présentée par le Service canadien du renseignement de sécurité (le Service ou le SCRS) en application des articles 16 et 21 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23 [la Loi ou la Loi sur le SCRS].

[2] La nouvelle question soulevée par la présente demande est celle de savoir si la Cour fédérale a le pouvoir de décerner un mandat autorisant le Service à intercepter les communications de [un citoyen canadien, un « résident permanent » au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* [L.C. 2001, ch. 27], ou une personne morale constituée en vertu d’une loi fédérale ou provinciale] ou à utiliser d’autres techniques d’enquête intrusives à l’égard de cette personne.

[3] Le Service fait valoir que le paragraphe 16(2) de la Loi n’empêche pas de nommer [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne] à titre de [...] dont les communications peuvent être interceptées, dans un mandat décerné en application des articles 16 et 21 de la Loi. Il affirme que le paragraphe 16(2) de la Loi interdit que l’assistance qu’il peut prêter à un ministre en matière de renseignements étrangers vise les activités [d’un citoyen canadien, d’un résident permanent au Canada ou d’une personne morale canadienne]. Selon le Service, la demande d’assistance en l’espèce vise [une personne, une personne morale ou un État étranger, ou un groupe d’États étrangers], de sorte que l’interdiction prévue au paragraphe 16(2) ne s’applique pas.

[4] [...] J’ai statué sur la question dans une ordonnance délivrée le [...]. J’ai rejeté la demande du Service

<sup>1</sup> Words or ellipses found in square brackets were inserted by the Court and represent either redactions from the top secret reasons for order and order, or are summaries of redacted portions of the top secret reasons for order and order or substitutes for words in the top secret reasons for order and order that would be injurious to Canada’s national security and international relations if disclosed. The length of the redactions does not reflect the actual length of the redacted portions of the top secret reasons for order and order.

<sup>1</sup> Les mots et points de suspension entre crochets ont été insérés par la Cour; ils représentent soit des parties expurgées des motifs de l’ordonnance et ordonnance très secrets, soit un résumé de parties expurgées des motifs de l’ordonnance et ordonnance très secrets ou des mots substitués à ceux des motifs de l’ordonnance et ordonnance très secrets dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale et aux relations internationales du Canada. La longueur des parties entre crochets ne correspond pas à la longueur réelle des parties expurgées des motifs de l’ordonnance et ordonnance très secrets.

to [a Canadian citizen, permanent resident or corporation]. These are my reasons for that decision.

[5] As will be explained below, I have concluded that, properly interpreted, subsection 16(2) prohibits the interception of the communications of [...] in question in this case, except insofar as those communications may be incidentally intercepted through the exercise of warrant powers in relation to the communications of [a foreign state or group of foreign states, corporation or person].

#### Background

[6] [...]

[7] [...]

[8] [...]

[9] [...]

[10] [...]

[11] [...]

[12] [...]

#### The Application for Warrants

[13] On [...], the Service applied for [...] warrants under section 16 of the Act, [...].

[14] Section 16 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* provides that:

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

dans la mesure où elle visait [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne]. Voici les motifs de cette décision.

[5] Comme je l'expliquerai plus loin, j'ai conclu que, interprété correctement, le paragraphe 16(2) interdit l'interception des communications de [...], en cause dans la présente affaire, sauf dans la mesure où ces communications peuvent être interceptées accidentellement dans le cadre de l'exercice des pouvoirs conférés par mandat quant aux communications [d'une personne, d'une personne morale ou d'un État étranger, ou d'un groupe d'États étrangers].

#### Contexte

[6] [...]

[7] [...]

[8] [...]

[9] [...]

[10] [...]

[11] [...]

[12] [...]

#### La demande de mandats

[13] Le [...] le Service a présenté une demande visant la délivrance de [...] mandats en application de l'article 16 de la Loi [...].

[14] L'article 16 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* prévoit :

**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

Assistance

		renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités :	
	(a) any foreign state or group of foreign states; or	a) d'un État étranger ou d'un groupe d'États étrangers;	
	(b) any person other than	b) d'une personne qui n'est ni un citoyen canadien, ni un résident permanent au sens du paragraphe 2(1) de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> , ni une personne morale constituée en vertu d'une loi fédérale ou provinciale.	
	(i) a Canadian citizen,		
	(ii) a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the <i>Immigration and Refugee Protection Act</i> , 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).	(2) L'assistance autorisée au paragraphe (1) est subordonnée au fait qu'elle ne vise pas des personnes mentionnées aux sous-alinéas (1)b(i), (ii) ou (iii).	Restriction
Personal consent of Ministers required	(3) The Service shall not perform its duties and functions under subsection (1) unless it does so	(3) L'exercice par le Service des fonctions visées au paragraphe (1) est subordonné :	Consentement personnel des ministres
	(a) on the personal request in writing of the Minister of National Defence or the Minister of Foreign Affairs; and	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.	b) au consentement personnel du ministre.	
[15]	In accordance with the requirements of subsection 16(1) of the Act, the application included a request for assistance in the collection of information and intelligence with respect to the capabilities, intentions and activities of [a foreign state or group of foreign states, corporation or person]. This request came from the Minister of [...] and was addressed to the Minister of Public Safety.	[15] Conformément aux exigences du paragraphe 16(1) de la Loi, la demande comportait une demande d'assistance relativement à la collecte d'informations et de renseignements sur les moyens, les intentions et les activités [d'une personne, d'une personne morale ou d'un État étranger, ou d'un groupe d'États étrangers]. Cette demande émanait du ministre de [...] et était adressée au ministre de la Sécurité publique.	
[16]	Also included with the application was the personal consent of the Minister of Public Safety to having CSIS assist in the collection of information and intelligence with respect to the capabilities, intentions or activities of [a foreign state or group of foreign states, corporation or person].	[16] La demande contenait également le consentement personnel du ministre de la Sécurité publique à ce que le SCRS prête son assistance à la collecte d'informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités [d'une personne, d'une personne morale ou d'un État étranger, ou d'un groupe d'États étrangers].	
[17]	The application and the draft warrants were styled as being "In the Matter of [a foreign state or group of	[17] La demande et les projets de mandat étaient intitulés « Affaire intéressant [une personne, une personne	

foreign states, corporation or person]”. However, the operative portions of the warrants referred specifically to the interception of the communications of certain named [...].

[18] By way of example, Part III, Section 1 of the General Intercept and Search Warrant states “I authorize the Director and any employee of the Service acting under this authority to intercept any oral and telecommunications destined to, received by or originating from”. [...]

[19] Provision is also made in the warrants for the interception of the communications of [...].

[20] The warrants also contain a list of [...] whose communications may be incidentally intercepted in the exercise of the powers granted by the warrants. [...]

### The Warrant Hearings

[21] An *ex parte* hearing was held in relation to the warrant application on the morning of [...]. At the request of the Court, the deponent of the affidavit filed in support of the application took the stand and was examined by the Court under oath. Written and oral submissions were also received from counsel for the Service.

[22] At the conclusion of the hearing, I advised counsel that I was prepared to sign the warrants, as they related to [...], but that I was not prepared to sign the warrants in relation to [...] without further consideration and without the benefit of submissions from an *amicus curiae*.

[23] [...] The [...] warrants were then signed in their amended form.

[24] Following discussions at the hearing with counsel for the Service, Mr. Colin Baxter was appointed to act as an *amicus*. A case management meeting was then held with CSIS counsel and Mr. Baxter during the afternoon of [...].

morale ou un État étranger, ou un groupe d’États étrangers] ». Cependant, les dispositions essentielles des mandats portaient expressément sur l’interception des communications de certains [...] nommément désignés.

[18] À titre d’exemple, à la partie III de la section 1 du mandat général d’interception et de perquisition, on peut lire : [TRADUCTION] « J’autorise le directeur et tout employé du Service agissant sous son autorité à intercepter toute communication orale ou télécommunication destinée à, reçue par, ou émanant de ». [...]

[19] Les mandats prévoient également l’interception des communications de [...].

[20] Ils contiennent en outre une liste de [...] dont les communications peuvent être interceptées accidentellement dans le cadre de l’exercice des pouvoirs conférés par les mandats. [...]

### Les audiences relatives aux mandats

[21] La demande de mandat a fait l’objet d’une audience *ex parte*, qui s’est tenue dans la matinée du [...]. À la demande de la Cour, l’auteur de l’affidavit déposé à l’appui de la demande s’est présenté à la barre et a été interrogé sous serment par la Cour. L’avocat du Service a également formulé des observations écrites et verbales.

[22] Au terme de l’audience, j’ai informé l’avocat que j’étais disposée à signer les mandats, en ce qui concernait [...], mais que je n’étais pas disposée à signer les mandats concernant [...] sans un examen plus poussé et sans les observations d’un ami de la cour.

[23] [...] Les [...] mandats ont alors été signés dans leur forme modifiée.

[24] Après discussion à l’audience avec l’avocat du Service, M. Colin Baxter a été nommé à titre d’ami de la cour. Une réunion de gestion de l’instance a par la suite eu lieu avec l’avocat du SCRS et M. Baxter, dans l’après-midi du [...].

[25] A timetable was established at the case management meeting for the procedural steps to be followed in relation to this matter, [...]. The case was then put over to [...] for a further hearing on the jurisdictional question. The hearing was completed on [...], in the presence of CSIS counsel and the *amicus*.

#### The Consequences of Naming [a Natural or Corporate Person] in Part III of a Warrant

[26] Paragraph 21(2)(d) of the CSIS Act specifies that an application to a judge for a warrant shall be made in writing and shall identify the person, if known, whose communication is proposed to be intercepted or who has possession of the information, record, document or thing proposed to be obtained.

[27] The intrusive nature of wiretapping and other investigative techniques means that the communications of innocent third parties may be incidentally intercepted along with the communications of the individual or entity named as the target of the investigation. This is because of the association of the innocent third party with the [natural or corporate person] named in the warrant, or because of the nature and location of the interception [...].

[28] Consequently, a warrant application must set out the [natural or corporate person] whose communication are proposed to be intercepted, and must also carefully describe the place or places at which the interception will take place so as to restrict, to the extent possible, the privacy infringement. To the extent possible, the authorization must attempt to minimize intrusions into the privacy of innocent third parties.

[29] The practice of this Court has been to require the Service to include in warrant applications a list of all of those [...] known to the Service whose communications may be incidentally intercepted in the exercise of the powers granted by the warrant. These [...] are known colloquially as “Vanweenans”, from the decision of the Supreme Court of Canada in *R. v. Chesson*, [1988] 2 S.C.R. 148.

[25] Au cours de cette réunion, un échéancier des procédures à suivre dans la présente affaire a été établi, [...]. L'affaire a alors été remise au [...] pour une audience sur la question de la compétence. L'audition s'est tenue le [...], en présence de l'avocat du SCRS et de l'ami de la cour.

#### Les conséquences découlant de la désignation [d'une personne physique ou morale] à la partie III d'un mandat

[26] L'alinéa 21(2)d) de la Loi sur le SCRS prévoit que la demande de mandat présentée à un juge est faite par écrit et précise l'identité de la personne, si elle est connue, dont les communications sont à intercepter ou qui est en possession des informations, documents ou objets à acquérir.

[27] De par la nature intrusive de l'écoute électronique et d'autres techniques d'enquête, les communications de tiers innocents peuvent être interceptées accidentellement en même temps que les communications de la personne ou de l'entité ciblée par l'enquête. Il en est ainsi à cause du lien entre le tiers innocent et [la personne physique ou morale] nommée dans le mandat, ou à cause de la nature et du lieu de l'interception [...].

[28] En conséquence, une demande de mandat doit identifier [la personne physique ou morale] dont les communications sont à intercepter, et doit aussi décrire soigneusement l'endroit ou les endroits où l'interception aura lieu, de manière à limiter autant que possible l'atteinte à la vie privée. Dans la mesure du possible, l'autorisation doit tenter de réduire au minimum les intrusions dans la vie privée de tiers innocents.

[29] La Cour exige habituellement du Service qu'il inclue dans ses demandes de mandat la liste complète des [...] dont le Service sait que les communications pourraient être interceptées accidentellement dans l'exercice des pouvoirs conférés par le mandat. Ces [...] sont appelés familièrement les « Vanweenans », surnom tiré de l'arrêt de la Cour suprême du Canada *R. c. Chesson*, [1988] 2 R.C.S. 148.

[30] Before addressing the jurisdictional issue, it is helpful to start by identifying the practical consequences that flow from [...] being named in Part III of a warrant as [...] whose communications may be intentionally intercepted. It is instructive to then contrast these consequences with the degree of intrusion on the privacy of [...] that can flow from [...] being named as [...] whose communications may only be incidentally intercepted in the exercise of the powers granted by the warrants.

[31] As will be seen from the discussion that follows, the degree of the potential intrusion on the privacy interests of [...] named in Part III of a warrant is significantly greater than the potential intrusion on the rights of [...] whose communications may only be incidentally intercepted.

[32] Where a designated judge authorizes the interception of the communications of [...] specifically named in Part III of a warrant, those communications can then be intentionally intercepted. Depending on the powers granted by the Court, this may include communications emanating from [various locations]. Warrants may also authorize [the person to whom it is directed to intercept any communication or obtain any information, record, document or thing].

[33] In contrast, where [...] is identified in a warrant as a Vanweenan, the degree of possible intrusion on the privacy of [...] is greatly restricted.

[34] For example, the communications of the [...] named as a Vanweenan cannot be intentionally intercepted. These [...] communications can only be intercepted [in certain limited circumstances].

[35] [...]

[36] As a result, it is clear that the potential intrusion on the privacy interests of [...] named in Part III of a warrant is significantly greater than the degree of potential intrusion that can occur with respect to those [...] whose communications may only be incidentally

[30] Avant de nous pencher sur la question de la compétence, il serait utile de commencer par relever les conséquences pratiques qui découlent du fait que [...] soit nommé à la partie III d'un mandat à titre de [...] dont les communications pourraient être interceptées intentionnellement. Il serait intéressant de comparer ensuite ces conséquences avec le degré d'atteinte à la vie privée de [...] qui pourrait découler du fait que [...] soit nommé à titre de [...] dont les communications ne peuvent être interceptées qu'accidentellement dans le cadre de l'exercice des pouvoirs conférés par les mandats.

[31] Comme nous le verrons dans l'analyse qui suit, le degré d'atteinte potentielle au droit à la vie privée de [...] nommé à la partie III d'un mandat est nettement plus élevé que le degré d'atteinte potentielle au droit à la vie privée de [...] dont les communications ne peuvent être interceptées qu'accidentellement.

[32] Lorsqu'un juge désigné autorise l'interception des communications de [...] désigné nommément à la partie III d'un mandat, ces communications peuvent alors être interceptées intentionnellement. Selon les pouvoirs accordés par la Cour, l'interception peut porter sur les communications provenant de [divers endroits]. Le mandat peut également autoriser [la personne à qui il s'adresse à intercepter toute communication ou à acquérir toute information, document ou objet].

[33] En revanche, lorsque [...] est nommé dans un mandat au titre de Vanweenan, le degré d'atteinte possible à la vie privée de [...] est nettement limité.

[34] Par exemple, les communications de [...] nommé au titre de « Vanweenan », ne peuvent pas être interceptées intentionnellement. Ces communications de [...] ne peuvent être interceptées que [dans certaines circonstances limitées].

[35] [...]

[36] En conséquence, il est évident que le degré d'atteinte potentielle au droit à la vie privée de [...], nommé à la partie III d'un mandat, est nettement plus élevé que celui auquel s'exposent les [...] dont les communications ne peuvent être interceptées qu'accidentellement

intercepted in the exercise of the powers granted by the warrants.

[37] [...]

[38] [...]

[39] [...]

[40] [...]

[41] More fundamentally, [...] cannot confer jurisdiction on the Court to authorize the warrant where that jurisdiction cannot otherwise be found in the enabling legislation.

[42] Before leaving this issue, it should be noted that while there is a question as to whether [a Canadian citizen, permanent resident or corporation] can be named in Part III of a warrant authorized under sections 16 and 21 of the CSIS Act as a [natural or corporate person] whose communications are proposed to be intercepted, there is no dispute that the private communications of [Canadian citizens, permanent residents or corporations] can be incidentally intercepted as a result of the duly authorized interception of the communications of [a foreign state or group of foreign states, corporation or person].

[43] Nor is there any dispute that the private communications of [Canadian citizens, permanent residents or corporations] can lawfully be intercepted where a warrant has been obtained under section 12 of the Act because there are reasonable grounds for suspecting that those communications relate to a threat to the security of Canada.

[44] With this understanding of the consequences that flow from the naming of [a natural or corporate person] in Part III of a warrant, I turn now to consider the jurisdictional question raised by this application. This requires a close examination of the wording and legislative history of section 16 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, and the application of accepted

dans le cadre de l'exercice des pouvoirs conférés par les mandats.

[37] [...]

[38] [...]

[39] [...]

[40] [...]

[41] Plus fondamentalement, [...] ne saurait conférer à la Cour le pouvoir de décerner le mandat alors que ce pouvoir n'est pas autrement conféré par la loi habilitante.

[42] Avant de passer à une autre question, il convient de mentionner que, bien que l'on ne sache pas vraiment si [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne] peut être nommé à la partie III d'un mandat autorisé en application des articles 16 et 21 de la Loi sur le SCRS au titre de [personne physique ou morale] dont les communications sont à intercepter, il n'est pas contesté que les communications privées [d'un citoyen canadien, d'un résident permanent au Canada ou d'une personne morale canadienne] peuvent être interceptées accidentellement dans le cadre de l'interception dûment autorisée des communications [d'une personne, d'une personne morale ou d'un État étranger, ou d'un groupe d'États étrangers].

[43] Il n'est pas non plus contesté que les communications privées [de citoyens canadiens, de résidents permanents au Canada ou de personnes morales canadiennes] peuvent être interceptées en toute légalité si le mandat a été obtenu en vertu de l'article 12 de la Loi parce qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que ces communications sont liées à des activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada.

[44] Les conséquences qui découlent du fait de nommer [une personne physique ou morale] à la partie III d'un mandat étant bien comprises, je passe maintenant à la question de compétence que soulève la présente demande. Pour ce faire, il me faut examiner en détail le libellé et l'historique législatif de l'article 16 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, et

principles of statutory interpretation to the provision in question.

#### Principles of Statutory Interpretation

[45] In interpreting section 16 of the Act, the Court must have regard to accepted principles of statutory interpretation.

[46] In *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, the Supreme Court of Canada described the preferred approach to statutory interpretation, stating that “[t]oday 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”: at paragraph 21. See also *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)*, 2011 SCC 25, [2011] 2 S.C.R. 306, at paragraph 27.

[47] In *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, the Supreme Court noted that “[t]he 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”: at paragraph 10.

[48] The Court went on in the same paragraph in *Canada Trustco* to note that “[w]hen the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words play a dominant role in the interpretive process.” However, the Court also noted that “where the words can support more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words plays a lesser role.” In such cases, “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.”

[49] In *Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 SCC 62, [2005] 3 S.C.R. 141, the Supreme Court observed that “the more general the wording adopted by

appliquer à cette disposition les principes d’interprétation législative reconnus.

#### Principes d’interprétation législative

[45] Pour interpréter l’article 16 de la Loi, la Cour doit tenir compte des principes d’interprétation législative reconnus.

[46] Dans l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, la Cour suprême du Canada a décrit l’approche à privilégier en matière d’interprétation législative : [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 » : au paragraphe 21. Voir aussi l’arrêt *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306, au paragraphe 27.

[47] Dans l’arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, la Cour suprême a indiqué que « [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 » : au paragraphe 10.

[48] Toujours dans l’arrêt *Trustco Canada*, au même paragraphe, la Cour suprême a ajouté que « [l]orsque le libellé d’une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d’interprétation ». Or, la Cour a aussi dit que « lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d’un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important ». Dans un tel cas, « L’incidence relative du 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. »

[49] Dans l’arrêt *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141, la Cour suprême a observé que « plus le texte choisi par le

the lawmakers, the more important the context becomes.” The Court went on to caution that the contextual approach to statutory interpretation has its limits, noting that “[c]ourts perform their interpretative role only when the two components of communication converge toward the same point: the text must lend itself to interpretation, and the lawmakers’ intention must be clear from the context”: both quotes from paragraph 15.

[50] The Federal Court of Appeal recently provided a helpful summary of the principles of statutory interpretation in *Felipa v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 272, [2012] 1 F.C.R. 3. There, the majority observed that in determining what Parliament means by certain words, consideration must be given to the entire context of the provision in question in order to ascertain Parliament’s intent, noting that this intent is “[t]he most significant element of this analysis”: citing *R. v. Monney*, [1999] 1 S.C.R. 652, at paragraph 26.

[51] Finally, in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, above, the Supreme Court made it clear that although courts must be alive to the frailties associated with its use, legislative history is nevertheless a legitimate source of assistance in statutory interpretation cases: see paragraph 35.

Does Section 16 Prohibit the Naming of [a Canadian citizen, permanent resident or corporation] in Part III of a Warrant?

[52] This takes us to the heart of the matter, which is whether section 16 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* prohibits the naming of [a Canadian citizen, permanent resident or corporation] in a warrant as [a natural or corporate person] whose communications are proposed to be intercepted, when the warrant is issued in relation to a request for assistance in the collection of information or intelligence from the Minister of National Defence or the Minister of Foreign Affairs relating to the capabilities, intentions or activities of [a foreign state or group of foreign states, corporation or person].

législateur sera général, plus le contexte sera important ». La Cour a poursuivi en signalant les limites de la méthode contextuelle d’interprétation des lois, à savoir que « [l]e tribunal n’endosse son rôle d’interprète que lorsque les deux éléments de la communication convergent vers une même direction : le texte s’y prête et l’intention du législateur se dégage clairement du contexte » : les deux citations se trouvent au paragraphe 15.

[50] La Cour d’appel fédérale a récemment présenté un résumé utile des principes d’interprétation législative dans l’arrêt *Felipa c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 272, [2012] 1 R.C.F. 3. À cette occasion, les juges majoritaires ont observé que, pour déterminer ce que le législateur a voulu dire en employant certains mots, il faut tenir compte de l’ensemble du contexte de la disposition en question afin de dégager son intention, et ils ont souligné que cette intention est « [l]’élément le plus important de cette analyse », citant *R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652, au paragraphe 26.

[51] Enfin, dans l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, précité, la Cour suprême a précisé que, bien que les tribunaux doivent être conscients des lacunes associées à son utilisation, l’historique des débats parlementaires n’en est pas moins une source d’aide légitime dans les affaires d’interprétation des lois : voir le paragraphe 35.

L’article 16 interdit-il de nommer [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne] à la partie III d’un mandat?

[52] Ce qui nous amène au cœur du litige, à savoir si l’article 16 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* interdit de nommer [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne] dans un mandat en tant que [personne physique ou morale] dont les communications sont à intercepter, lorsque le mandat fait suite à une demande d’assistance du ministre de la Défense nationale ou du ministre des Affaires étrangères quant à la collecte d’informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités [d’une personne, d’une personne morale ou d’un État étranger, ou d’un groupe d’États étrangers].

[53] CSIS submits that subsection 16(2) of the Act does not prohibit the naming of [a Canadian citizen, permanent resident or corporation] in such circumstances. CSIS says that subsection 16(2) of the Act prohibits it from directing foreign intelligence assistance at [Canadian citizens, permanent residents or corporations]. According to the Service, the request for assistance in this case is directed at [a foreign state or group of foreign states, corporation or person], and not at [a Canadian citizen, permanent resident or corporation]. As a consequence, the prohibition contained in subsection 16(2) does not apply.

[54] The Service argues that if subsection 16(2) is interpreted to prohibit the foreign intelligence assistance contemplated by this application, then the intent of the foreign intelligence regime in the CSIS Act would be frustrated. It could not have been Parliament's intention that [...]. Rather, CSIS says, Parliament's intent was that it not be able to carry out foreign intelligence investigation on [Canadian citizens, permanent residents or corporations].

[55] The Service further submits that if Parliament had intended to place an absolute bar on the interception of the communications of [Canadian citizens, permanent residents or corporations] under section 16, it would have done so. Instead, it took a more "nuanced" approach, merely prohibiting the directing of assistance at [Canadian citizens, permanent residents or corporations]. According to CSIS, this recognized the "practical reality" of intelligence gathering, while protecting Canadians such as professors and journalists from becoming targets of foreign intelligence collection.

[56] CSIS contends that representations made by the Government of Canada during Senate hearings that preceded the enactment of the *Canadian Security Intelligence Service Act* demonstrate that the prohibition

[53] Le SCRS avance que le paragraphe 16(2) de la Loi n'interdit pas de nommer [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne] dans de telles circonstances. Le SCRS affirme que le paragraphe 16(2) de la Loi lui interdit de prêter assistance à la collecte de renseignements étrangers, si cette assistance vise [des citoyens canadiens, des résidents permanents au Canada ou des personnes morales canadiennes]. Il estime qu'en l'espèce la demande d'assistance vise [une personne, une personne morale ou un État étranger, ou un groupe d'États étrangers], et non [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne]. C'est pourquoi l'interdiction prévue au paragraphe 16(2) ne s'applique pas.

[54] Le Service soutient que si le paragraphe 16(2) est interprété de manière à interdire l'assistance à la collecte de renseignements étrangers envisagée par la présente demande, l'objet du régime de renseignement étranger de la Loi sur le SCRS serait alors compromis. Le législateur n'a pas pu vouloir que [...]. Au contraire, affirme le SCRS, le législateur ne voulait pas que ce dernier puisse mener des enquêtes de renseignement étranger sur [des citoyens canadiens, des résidents permanents au Canada ou des personnes morales canadiennes].

[55] Le Service soutient en outre que si le législateur avait voulu créer, à l'article 16, une interdiction absolue relativement à l'interception des communications [de citoyens canadiens, de résidents permanents au Canada ou de personnes morales canadiennes], il l'aurait fait. Il a plutôt adopté une approche plus « nuancée » en interdisant simplement que l'assistance dont il est question vise [des citoyens canadiens, des résidents permanents au Canada ou des personnes morales canadiennes]. Ce faisant, affirme le SCRS, il reconnaît la [TRADUCTION] « réalité concrète » de la collecte de renseignements, tout en protégeant les Canadiens, comme les professeurs et les journalistes, contre le risque d'être visés par une collecte de renseignements étrangers.

[56] Le SCRS soutient que les observations présentées par le gouvernement du Canada au cours des audiences du Sénat qui ont précédé l'adoption de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*

in section 16(2) was not intended to apply in a situation such as this.

[57] [...]

[58] [...]

[59] Put another way, the Service submits that a section 16 warrant is directed at [a foreign state or group of foreign states, corporation or person and] does not amount to “directing assistance” at [a Canadian citizen, permanent resident or corporation] in a way that is prohibited by subsection 16(2) of the Act.

[60] In support of its position, CSIS points to comments made by the Honourable Jean-Luc Pepin, the then-Minister of State (External Relations) in 1983 when he was appearing before the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service.

[61] In explaining the intent of the prohibition against collecting foreign intelligence from [Canadians] under the proposed Service’s foreign intelligence mandate, the Minister stated [*Proceedings*, Issue No. 11 (September 23, 1983)] (at page 11:23):

... this agency will not be able to take action or carry out investigation on Canadians.

...

It will not be able to “target” Canadians. It will only be able to investigate foreign governments and individuals.

[62] [...]

[63] [...] Minister Pepin stated that (at page 11:31):

I think you are overlapping. Let us take Carghill as an example. The information on an employee of Carghill is corporate information; it is not personal information. The fact that there is an exclusion—and I stated so in my paper—and I repeat “Canadians, both individual and corporate, could only be the subject of an

démontrent que l’interdiction prévue au paragraphe 16(2) ne devait pas s’appliquer dans un cas comme celui de l’espèce.

[57] [...]

[58] [...]

[59] Autrement dit, le Service soutient qu’un mandat décerné en vertu de l’article 16 vise [une personne, une personne morale ou un État étranger, ou un groupe d’États étrangers et] ne saurait être assimilé à une « assistance qui vise » [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne] en violation du paragraphe 16(2) de la Loi.

[60] Pour étayer son point de vue, le SCRS nous rappelle les observations faites par l’honorable Jean-Luc Pepin, alors ministre d’État aux Relations extérieures, lors de sa comparution en 1983 devant le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité.

[61] Pour expliquer l’objet visé par l’interdiction de collecter des renseignements étrangers auprès des [Canadiens] dans le cadre du mandat proposé du Service en matière de renseignement étranger, le ministre avait déclaré [*Délibérations*, fascicule n° 11 (22 septembre 1983)] (à la page 11:23) :

[...] cette agence ne pourra pas intervenir et entreprendre des enquêtes sur les Canadiens.

[...]

Elle ne peut pas viser les Canadiens. Elle ne peut qu’enquêter sur des étrangers, gouvernement [*sic*] et individus.

[62] [...]

[63] [...] Le ministre Pepin a déclaré (à la page 11 :31) :

Je crois que vous confondez. Prenons l’exemple de Carghill. Les renseignements concernant un employé de Carghill sont des renseignements touchant une société; il ne s’agit pas de renseignements personnels. Le fait est qu’il y a une exemption—je l’ai dit dans mon mémoire et je le répète : «Les

investigation under the primary [threat-related]<sup>2</sup> mandate of the agency.” So, we have not tried to extract directly foreign information from Canadian citizens or Canadian corporate bodies.

[64] The Service argues that [...] is legitimate foreign intelligence for the purposes of the Act.

[65] However, it is necessary to have an understanding of the legislative history of section 16 of the Act in order to put Minister Pepin’s comments into their proper context.

[66] In the wake of the report of the McDonald Commission [Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police], the Canadian government decided to create a civilian security service. To this end, Bill C-157 was introduced in the House of Commons in May of 1983. Bill C-157 would have created the Canadian Security Intelligence Service.

[67] Amongst other things, Bill C-157 contained a provision that was similar, although not identical to what became subsection 16(1) in the 1985 CSIS Act . However, it is important to note that there was no provision comparable to subsection 16(2) in Bill C-157.

[68] According to a 1984 publication of the Library of Parliament, “[a]lmost immediately [Bill C-157]<sup>3</sup> became the object of negative 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”: *The Canadian Security Intelligence Service*: Library of Parliament, 18 September 1984 [Current Issue Review 84-27E (revised January 24, 2000)], at page 6.

Canadiens, tant les particuliers que les sociétés, ne pourraient faire l’objet d’une enquête qu’en vertu du mandat premier [lié aux menaces]<sup>2</sup> du service». Ainsi nous n’avons pas tenté d’obtenir directement des renseignements étrangers, d’entreprises ou de citoyens canadiens.

[64] Le Service soutient que [...] est du renseignement étranger légitime pour l’application de la Loi.

[65] Il est cependant nécessaire de comprendre l’historique législatif de l’article 16 de la Loi afin de pouvoir replacer les observations du ministre Pepin dans leur contexte.

[66] Dans la foulée du rapport de la commission McDonald [Commission d’enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada], le gouvernement canadien a décidé de mettre sur pied un service de la sécurité civile. À cette fin, le projet de loi C-157 a été déposé à la Chambre des communes en mai 1983. Ce projet de loi aurait créé le Service canadien du renseignement de sécurité.

[67] Entre autres choses, le projet de loi C-157 contenait une disposition semblable, mais non identique, à ce qui est devenu le paragraphe 16(1) de la Loi sur le SCRS de 1985. Il importe cependant de souligner qu’il ne contenait aucune disposition comparable au paragraphe 16(2).

[68] Selon un document publié par la Bibliothèque du Parlement en 1984, « [p]resque tout de suite, [le projet de loi C-157]<sup>3</sup> 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 » : *Le Service canadien du renseignement de sécurité*, Bibliothèque du Parlement, 18 septembre 1984 [Bulletin d’actualité 84-27F (révisé le 24 janvier 2000)], à la page 8.

<sup>2</sup> Text in square bracket appears in unredacted decision.

<sup>3</sup> Text in square bracket appears in unredacted decision.

<sup>2</sup> Le texte entre crochets figure dans la version non expurgée de la décision.

<sup>3</sup> Le texte entre crochets figure dans la version non expurgée de la décision.

[69] The predecessor to what is now subsection 16(1) of the CSIS Act was a particular target of criticism.

[70] The Library of Parliament report goes on to note that because of the vehemence of the opposition to Bill C-157, the Government decided against sending the Bill for second reading, referring it instead to a special committee of the Senate. Hearings of the Special Committee of the Senate were held during the summer of 1983. In the course of these hearings, the concern was expressed that the Service's foreign intelligence-gathering mandate could be used to investigate [Canadian citizens, permanent residents or corporations].

[71] A report was subsequently issued by the Special Committee of the Senate recommending substantial changes to the legislation so that there could be “a more appropriate balance between collective and individual security”: *Report of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service: Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society*, at paragraph 26.

[72] Bill C-157 was subsequently allowed to die on the Order Paper. In the next session of Parliament, a new bill—Bill C-9—was introduced. Bill C-9 incorporated almost all of the changes that had been recommended by the Report of the Special Committee of the Senate. After proceeding virtually unchanged through the legislative process, Bill C-9 was proclaimed in force in 1984 [*Canadian Security Intelligence Service Act*, S.C. 1984, c. 21].

[73] As noted, the Service relies upon statements made by Minister Pepin [...]. It is important to understand, however, that these statements were made in the context of the Special Committee of the Senate hearings on Bill C-157, and did not relate to the legislation as it appeared in its amended form in Bill C-9.

[69] La disposition qui a précédé l'actuel paragraphe 16(1) de la Loi sur le SCRS a été particulièrement la cible des critiques.

[70] Le rapport de la Bibliothèque du Parlement souligne également que l'opposition au projet de loi C-157 a été d'une telle véhémence que le gouvernement a décidé de ne pas procéder à sa deuxième lecture et de plutôt le renvoyer à un comité sénatorial spécial. Ce dernier a tenu des audiences au cours de l'été 1983. À cette occasion, certains se sont inquiétés de la possibilité que le mandat confié au Service en matière de collecte de renseignements étrangers ne serve à enquêter sur [des citoyens canadiens, des résidents permanents au Canada ou des personnes morales canadiennes].

[71] Dans un rapport publié par la suite, le Comité sénatorial spécial a recommandé qu'on apporte à la loi des modifications substantielles afin d'assurer « un meilleur équilibre des besoins en matière de sécurité collective et individuelle » : *Rapport du Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité : Équilibre délicat : un Service du renseignement de sécurité dans une société démocratique*, au paragraphe 26.

[72] Le gouvernement a alors laissé le projet de loi C-157 mourir au Feuilleton. Au cours de la session parlementaire suivante, un nouveau projet de loi — le projet de loi C-9 — a été déposé. Le projet de loi C-9 incorporait à toutes fins utiles toutes les modifications recommandées dans le rapport du Comité sénatorial spécial. Après avoir franchi pratiquement sans aucun changement les étapes du processus législatif, le projet de loi C-9 est entré en vigueur par proclamation en 1984 [*Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, S.C. 1984, ch. 21].

[73] Comme je l'ai mentionné, le Service se fonde sur des déclarations du ministre Pepin [...]. Il importe cependant de comprendre que ces déclarations ont été faites dans le contexte des audiences du Comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-157 et qu'elles ne portaient pas sur la loi dans sa version modifiée qu'était le projet de loi C-9.

[74] While section 18 of C-157 was similar to subsection 16(1) of the current Act, C-157 did *not* contain a provision similar to subsection 16(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act*. It will be recalled that subsection 16(2) states that “[t]he assistance provided pursuant to subsection (1) shall not be directed at any person referred to in subparagraph (1)(b)(i), (ii) or (iii).” [...] The comments of Minister Pepin relied upon by the Service must thus be considered with this in mind.

[75] As the Service points out, the Report of the Special Committee of the Senate was alive to the concern that Canadians such as university professors with knowledge of a foreign state could become the targets of the Service’s foreign intelligence gathering. Noting that this concern “may have substance”, the Report recommended that the predecessor provision to what is now section 16 be amended “to make it completely clear that the targeting of Canadians or permanent residents is forbidden”: at paragraph 52 [emphasis added].

[76] According to the Service, in adopting the language of “directing assistance” in subsection 16(2) of the Act, Parliament gave effect to the substance of this concern, without compromising the legitimate collection of foreign intelligence against [a foreign state or group of foreign states, corporation or person] within Canada.

[77] It is, however, important to note that in the paragraph immediately preceding the one relied upon by the Service, the Report of the Special Committee of the Senate stated (at paragraph 51) that:

According to the Minister, section 18 [the predecessor to what is now section 16(1) of the Act]<sup>4</sup> 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 CSIS to assist the relevant government departments. What would

<sup>4</sup> Text in square bracket appears in unredacted decision.

[74] Il est vrai que l’article 18 du projet de loi C-157 était semblable au paragraphe 16(1) de la Loi actuelle, mais le projet de loi C-157 *ne* contenait *pas* de disposition semblable au paragraphe 16(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. Rappelons que le paragraphe 16(2) prévoit que « [l]’assistance autorisée au paragraphe (1) est subordonnée au fait qu’elle ne vise pas des personnes mentionnées aux sous-alinéas (1)*b*(i), (ii) ou (iii) ». [...] C’est donc dans cette perspective qu’il faut considérer les observations du ministre Pepin que le Service a invoquées.

[75] Comme le souligne le Service, le rapport du Comité sénatorial spécial fait état de la crainte que des Canadiens, comme les professeurs d’université ayant des connaissances sur un État étranger, puissent être la cible d’une enquête en matière de renseignements étrangers. Estimant que cette préoccupation « se défend », les auteurs du rapport recommandaient de modifier la version antérieure de l’actuel article 16 « de façon à interdire formellement au Service de prendre pour cible des citoyens canadiens ou des résidents permanents au Canada » : au paragraphe 52 [non souligné dans l’original].

[76] Selon le Service, en adoptant la formulation « assistance visant » au paragraphe 16(2) de la Loi, le législateur a donné suite à l’essentiel de cette préoccupation, sans compromettre la collecte légitime de renseignements étrangers concernant [une personne, une personne morale ou un État étranger, ou un groupe d’États étrangers] au Canada.

[77] Il importe toutefois de souligner que, dans le paragraphe de son rapport précédant immédiatement celui sur lequel s’appuie le Service, le Comité sénatorial spécial affirme (au paragraphe 51) :

Selon le ministre, l’article 18 [la version antérieure de l’actuel paragraphe 16(1) de la Loi]<sup>4</sup> 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

<sup>4</sup> Le texte entre crochets figure dans la version non expurgée de la décision.

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. [Emphasis added.]

[78] [...] As is apparent from paragraph 51 of the Report of the Special Committee of the Senate, it was clearly the understanding of the Senate Committee that while requests for assistance could be made to obtain foreign intelligence with respect to [a foreign state or group of foreign states, corporation or person], “only foreign nationals could be targeted” [emphasis added] when the Service was exercising warrant powers in relation to a section 16 request.

[79] There does not appear to be any contemplation by the Senate Committee that [Canadian citizens, permanent residents or corporations] could be “targeted” by a warrant obtained under what is now section 16 of the Act.

[80] I note that the Service is now taking the position that [a Canadian citizen, permanent resident or corporation] would not be “targeted” by the warrants sought in this case, and that the “target” of the warrants is [...].

[81] Similarly, in paragraph 18 of the Service's written submissions, there is a discussion of [...]

[82] The Service now says that “targeting” is a term of art in the intelligence world, and that its choice of language in its written submissions was “unfortunate”. I do not agree that it was an unfortunate choice of language. It seems to me that paragraph 7 of the Service's written submissions accurately describes what happens when [a natural or corporate person] is named in Part III of a warrant.

[83] While a request for assistance may be made in relation to the capabilities, intentions or activities of [a foreign state or group of foreign states, corporation or person], the assistance is obtained by directing or targeting the intrusive investigative techniques at [...]. When [...] are [Canadian citizens, permanent residents or

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. [Non souligné dans l'original.]

[78] [...] Comme il ressort du paragraphe 51 du Rapport, le Comité sénatorial spécial estimait de toute évidence que, bien que les demandes d'assistance puissent avoir pour objet la collecte de renseignements étrangers concernant [une personne, une personne morale ou un État étranger, ou un groupe d'États étrangers], « le Service ne pourrait enquêter [...] que sur les ressortissants étrangers » [non souligné dans l'original] dans l'exercice des pouvoirs conférés par un mandat fondé sur l'article 16.

[79] Il semble que le Comité sénatorial n'ait nullement envisagé la possibilité que [des citoyens canadiens, des résidents permanents au Canada ou des personnes morales canadiennes] puissent être « ciblés » par un mandat obtenu en vertu de l'actuel article 16 de la Loi.

[80] Je rappelle que le Service soutient maintenant qu'aucun [citoyen canadien, résident permanent au Canada ou personne morale canadienne] ne serait « ciblé » par les mandats demandés dans la présente affaire, et que les mandats « ciblent » [...].

[81] De même, au paragraphe 18 des observations écrites du Service, il est question de [...]

[82] Le Service affirme maintenant que le terme « cibler » est un terme technique utilisé dans le monde du renseignement, et que le choix terminologique qu'il a fait dans ses observations écrites était « malencontreux ». Je ne crois pas qu'il s'agissait d'un choix malencontreux. Il me semble que le paragraphe 7 des observations écrites du Service décrit avec exactitude ce qui se produit quand [une personne physique ou morale] est nommée à la partie III d'un mandat.

[83] Bien qu'une demande d'assistance puisse être faite à l'égard des moyens, des intentions ou des activités [d'une personne, d'une personne morale ou d'un État étranger, ou d'un groupe d'États étrangers], l'assistance obtenue vise ou prend pour cible [...] au moyen de techniques d'enquête intrusives. Si [...] sont [des

corporations], that is precisely [what] subsection 16(2) seeks to prohibit.

[84] Subsection 16(2) of the *Canadian Security Intelligence Service 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], including [...].

[85] My interpretation of subsection 16(2) is confirmed when regard is had to the French version of the provision which states that “[l]’assistance autorisée au paragraphe (1) est subordonnée au fait qu’elle ne vise pas des personnes mentionnées aux sous-alinéas (1)b)(i), (ii) ou (iii) (my emphasis).

[86] The English and the French version of legislation have equal authenticity, and neither is to be preferred over the other: see the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, section 13 and *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, at page 774. As the two versions are equally authoritative, both must be examined in order to identify the intent of Parliament: see *Estabrooks Pontiac Buick Ltd. Re; New Brunswick, Province of v. Estabrooks Pontiac Buick Ltd.(defendant), Estabrooks (third party claimant) and Wolfe (applicant)* (1982), 44 N.B.R. (2d) 201 (C.A.), per La Forest J.A. [as he then was].

[87] I agree with the *amicus* that the use of the verb “viser” in the French version of subsection 16(2) is instructive, and that it supports the view that the direct interception of [a Canadian citizen’s, permanent resident’s or corporation’s] communications is prohibited by the Act.

citoyens canadiens, des résidents permanents au Canada ou des personnes morales canadiennes], c’est précisément [ce] que le paragraphe 16(2) cherche à interdire.

[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], y compris [...], ou à utiliser d’autres techniques d’enquête intrusive à son endroit.

[85] Mon interprétation du paragraphe 16(2) est confirmée par la version française de la disposition, qui prévoit que « [l]’assistance autorisée au paragraphe (1) est subordonnée au fait qu’elle ne vise pas des personnes mentionnées aux sous-alinéas (1)b)(i), (ii) ou (iii) » (non souligné dans l’original).

[86] Les versions anglaise et française des lois ont également force de loi et aucune n’est préférable à l’autre : voir la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, article 13, et *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, à la page 774. Les deux versions faisant pareillement autorité, il convient de les examiner toutes les deux afin de dégager l’intention du législateur : voir *Estabrooks Pontiac Buick Ltd. Re; New Brunswick, Province of v. Estabrooks Pontiac Buick Ltd.(defendant), Estabrooks (third party claimant) and Wolfe (applicant)* (1982), 44 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 201 (C.A.), le juge La Forest [devenu juge à la Cour suprême du Canada].

[87] Je conviens avec l’ami de la cour que l’emploi du verbe « viser » dans la version française du paragraphe 16(2) est instructif et qu’il corrobore l’idée que l’interception directe des communications [d’un citoyen canadien, d’un résident permanent au Canada ou d’une personne morale canadienne] est interdite par la Loi.

[88] According to *Harrap's New Standard French and English Dictionary* [London: Harrap, 1980], “viser” means “with a view to”, “relative to”, “alluding to” or “affected by”. It also includes the notions of “[r]egarder attentivement”, “s’appliquer à”, and “[d]iriger attentivement son regard ... vers le but, la cible à atteindre”: *Le Nouveau Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française* [Paris: Dictionnaires Le Robert, 2010].

[89] In my view, the activities contemplated by the [...] warrants relative to [a Canadian citizen, permanent resident or corporation] are investigative activities *vis-à-vis* [a Canadian citizen, permanent resident or corporation] that correspond to these meanings.

[90] I am further satisfied that the interpretation of subsection 16(2) suggested by the Service must be rejected as it would effectively render the provision devoid of any real meaning insofar as the protection afforded to [Canadian citizens, permanent residents or corporations] is concerned.

[91] It will be recalled that CSIS’s argument is that subsection 16(2) of the Act only prohibits it from *directing* foreign intelligence assistance at [a Canadian citizen, permanent resident or corporation], but does not prohibit the naming of [a Canadian citizen, permanent resident or corporation] in a warrant as [...] whose communications are proposed to be intercepted where the request for assistance is directed at [a foreign state or group of foreign states, corporation or person] in accordance with subsection 16(1) of the Act.

[92] However, subsection 16(1) already limits the ability of the Service to provide assistance to ministers with respect to the collection of foreign intelligence. Information or intelligence may be sought with respect to the capabilities, intentions or activities of [a foreign state or group of foreign states, corporation or person], as long as [...] is not a Canadian citizen, a permanent resident or a Canadian company. Thus *all* assistance provided to Ministers under subsection 16(1)

[88] Selon le *Harrap's New Standard French and English Dictionary* [Londres : Harrap, 1980], « viser » signifie [TRADUCTION] « en vue de », « relativement à », « faire allusion à » ou « touché par ». Ce mot englobe également les notions de « [r]egarder attentivement », « s’appliquer à » et « [d]iriger attentivement son regard [...] vers le but, la cible à atteindre » : *Le Nouveau Petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française* [Paris : Dictionnaires Le Robert, 2010].

[89] À mon avis, les activités envisagées dans les [...] mandats à l’égard d’[un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne] sont des enquêtes concernant [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne] qui correspondent à ces sens.

[90] J’estime en outre qu’il y a lieu de rejeter l’interprétation du paragraphe 16(2) proposée par le Service, car elle aurait pour effet de le vider de son sens véritable en ce qui concerne la protection offerte [aux citoyens canadiens, aux résidents permanents au Canada ou aux personnes morales canadiennes].

[91] Je rappelle que le SCRS fait valoir que le paragraphe 16(2) de la Loi lui interdit uniquement de prêter, en matière de renseignements étrangers, une assistance visant [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne], mais qu’il ne lui interdit pas de nommer [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne] dans un mandat au titre de [...] dont les communications sont à intercepter si la demande d’assistance vise [une personne, une personne morale ou un État étranger, ou un groupe d’États étrangers] conformément au paragraphe 16(1) de la Loi.

[92] Cependant, le paragraphe 16(1) limite déjà la capacité du Service à prêter son assistance aux ministres à la collecte de renseignements étrangers. La collecte d’informations ou de renseignements peut porter sur les moyens, les intentions ou les activités [d’une personne, d’une personne morale ou d’un État étranger, ou d’un groupe d’États étrangers], tant que [...] n’est pas un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne. Ainsi, *toute* l’assistance

is, by definition, “directed at” foreign states, companies or individuals.

[93] Subsection 16(2) then contains a further prohibition on the provision of assistance, stating that “[t]he assistance provided pursuant to subsection (1) shall not be directed at ... [a Canadian citizen, a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, or a corporation incorporated by or under an Act of Parliament or of the legislature of a province]”. If the Service’s interpretation of subsection 16(2) is accepted, then this provision would be superfluous, as the assistance provided under subsection 16(1) would always be exclusively “directed at” foreign states, companies or individuals.

[94] In other words, subsection 16(2) would never have any practical application. [...] named in warrants as [...] whose communications are proposed to be intercepted could never be the person or entity at whom the request for assistance was directed as a result of the limitation contained in subsection 16(1). Such an interpretation must clearly be rejected.

[95] In interpreting statutory provisions, it is presumed that every word in a statute is intended “to have a specific role to play in advancing the legislative purpose”: see Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5th ed.) [Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008], at page 210. Moreover, “When 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*, above.

[96] My conclusion that subsection 16(2) was intended to prevent [a Canadian citizen, permanent resident or corporation] being named as [...] whose communications are proposed to be intercepted under warrants obtained pursuant to section 16 of the CSIS Act is further

prêtée aux ministres en application du paragraphe 16(1) « vise », par définition, des personnes, des personnes morales ou des États étrangers.

[93] Le paragraphe 16(2) contient une autre interdiction de prêter assistance. En effet, « [l]’assistance autorisée au paragraphe (1) est subordonnée au fait qu’elle ne vise pas [...] [un citoyen canadien, un résident permanent au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, ou une personne morale constituée en vertu d’une loi fédérale ou provinciale] ». Si l’interprétation du paragraphe 16(2) proposée par le Service était retenue, cette disposition serait alors superflue, puisque l’assistance fournie en application du paragraphe 16(1) « viserait » toujours exclusivement des personnes, des personnes morales ou des États étrangers.

[94] Autrement dit, le paragraphe 16(2) n’aurait jamais la moindre application pratique. [...] nommé dans les mandats au titre de [...] dont les communications sont à intercepter ne pourrait jamais être la personne ou l’entité visée par la demande d’assistance, en raison de la restriction prévue au paragraphe 16(1). Cette interprétation doit manifestement être rejetée.

[95] Lorsqu’il s’agit d’interpréter des dispositions législatives, chaque mot est présumé [TRADUCTION] « jouer un rôle précis dans la réalisation de l’objectif du législateur » : voir Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5<sup>e</sup> éd.) [Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008], à la page 210. De plus, [TRADUCTION] « [l]orsque 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*, précité.

[96] Ma conclusion selon laquelle le paragraphe 16(2) a pour objet d’empêcher qu’[un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne] soit nommé au titre de [...] dont les communications sont à intercepter en vertu de mandats

borne out when regard is had to the legislative history of Bill C-9.

[97] As was noted earlier, as a result of the serious concerns voiced with respect to Bill C-157, the bill was allowed to die on the Order Paper. In 1984, Bill C-9 was introduced, incorporating almost all of the changes that had been recommended by the Report of the Special Senate Committee. One of these changes was the addition of the prohibition contained in what is now subsection 16(2).

[98] The Minister's "Black Book" explains the rationale for the addition of subsection 16(2) in Bill C-9, stating that the predecessor to section 16(1) "was seen by many critics as a 'hidden agenda' enabling the Service to go far beyond the bounds of security intelligence. It was seen as justifying virtually unlimited collection and permitting the Service to do indirectly what it could not do directly". The document goes on to note that the additions to the legislation were intended "to more expressly prohibit the targeting of Canadians".

[99] The effect of this amendment was also discussed in the Proceedings of the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs. In the course of the Committee hearings, there was a discussion as to how section 16 would work in relation to companies, and the following question was put to the Minister of Justice:

First of all, when we were going through this before, I mentioned the point about the corporation, because what you are trying to exclude is a Canadian citizen, a permanent resident, and a Canadian corporation. But I raised the point that foreigners can come in and incorporate a Canadian company as long as they met the requirement of certain Canadian directors and that type of thing. Therefore, it struck me that there was a loophole in terms of legal drafting. I am wondering if you agree o[r] disagree with that?

[100] The then-Solicitor General of Canada, the Honourable Robert Kaplan, responded by stating:

On point one, you wonder whether foreigners can get a corporation exempted by making it a Canadian corporation. I agree

obtenus conformément à l'article 16 de la Loi sur le SCRS est en outre étayée par l'historique législatif du projet de loi C-9.

[97] Comme je l'ai déjà mentionné, en raison des préoccupations sérieuses soulevées à l'égard du projet de loi C-157, celui-ci est mort au Feuilleton. En 1984, le projet de loi C-9 a été déposé; il incorporait presque toutes les modifications qui avaient été recommandées dans le rapport du Comité sénatorial spécial. On y recommandait entre autres d'ajouter l'interdiction contenue dans l'actuel paragraphe 16(2).

[98] Dans son « livre noir », le ministre explique les raisons pour lesquelles le paragraphe 16(2) a été ajouté au projet de loi C-9; il écrit que la disposition antérieure à l'article 16(1) [TRADUCTION] « était considérée par plusieurs critiques comme ayant un "objectif caché" qui permettrait au Service de dépasser largement les limites du renseignement de sécurité. On considérait qu'il autorisait une collecte quasi illimitée et qu'il permettait au Service de faire indirectement ce qu'il ne pouvait faire directement ». Le ministre poursuit en précisant que les ajouts à la loi visaient [TRADUCTION] « à mieux refléter l'interdiction de cibler des Canadiens ».

[99] Il est également question de l'effet de cette modification dans les Procès-verbaux du Comité permanent de la Justice et des questions juridiques de la Chambre des communes. Les audiences du Comité ont donné lieu à un débat sur l'application de l'article 16 aux entreprises, et la question suivante a été posée au ministre de la Justice :

Nous avons déjà discuté de l'article et j'ai parlé, à ce moment-là, des entreprises canadiennes, car vous cherchez à exclure les citoyens canadiens, les résidents permanents et les sociétés commerciales constituées au Canada. J'ai signalé que des étrangers peuvent venir au Canada et constituer une société, à condition de respecter les exigences en ce qui concerne le nombre de directeurs canadiens, etc. J'ai vu une échappatoire. Je voudrais savoir si vous en convenez ou non.

[100] Le solliciteur général du Canada de l'époque, l'honorable Robert Kaplan, a répondu comme suit :

Quand [*sic*] à votre première question, vous vous demandez si des étrangers peuvent exempter une société en en faisant une

with you that is possible, but we wanted to ensure that Canadian corporations were protected and have given a wider net, and what we would do in the event of proper authorization for targeting of a foreigner is to go behind the corporation to the individuals who could be targeted pursuant to this clause. [Emphasis added.]

[101] Thus it is clear that for Solicitor General Kaplan, it might be possible to circumvent the prohibition on targeting Canadian companies contained in section 16 of the Act by intercepting the communications of the company's directors, officers and employees, *provided, however, that these individuals were individuals who could be targeted under section 16.* Implicit in this statement is the understanding that there may be individuals who could *not* be targeted pursuant to section 16. Who are these individuals? Subsection 16(2) tells us that they are Canadian citizens, permanent residents and Canadian corporations.

[102] In other words, it was the view of the Solicitor General of the day that authorization could be granted by the court under section 16 of the Act to intercept the communications of representatives of a Canadian company, provided that these individuals were foreigners, and not Canadians.

[103] The example discussed by the Minister involved the obtaining of information regarding a Canadian entity (which could not itself be the subject of a section 16 warrant), through the interception of the communications of its employees. According to the Minister, this would be permissible, as long as the employee is not a Canadian.

[104] [...]

[105] [...]

Conclusion

[106] As I have explained in the above analysis, I have concluded that, properly interpreted, subsection 16(2)

personne morale canadienne. Je reconnais avec vous que c'est possible, mais nous voulions nous assurer que les sociétés canadiennes étaient protégées, qu'elles avaient un peu de latitude, et si nous avions les autorisations nécessaires pour faire enquête sur un étranger, nous nous adresserions aux gens qui dans la société peuvent faire l'objet d'enquête en vertu de cette disposition. [Non souligné dans l'original.]

[101] Il est donc évident que, pour le solliciteur général Kaplan, il serait possible de contourner l'interdiction de cibler des entreprises canadiennes prévue à l'article 16 de la Loi en interceptant les communications des administrateurs, dirigeants et employés de l'entreprise, *pourvu, cependant, que ces personnes puissent faire l'objet d'enquête en vertu de l'article 16.* Cet énoncé signifie implicitement que certaines personnes pourraient *ne pas* faire l'objet d'enquête en vertu de l'article 16. Qui sont ces personnes? Le paragraphe 16(2) nous indique que ce sont les citoyens canadiens, les résidents permanents au Canada et les personnes morales canadiennes.

[102] Autrement dit, le solliciteur général de l'époque estimait que la cour pouvait autoriser, en vertu de l'article 16 de la Loi, l'interception des communications des représentants d'une société canadienne, pourvu que ces personnes soient des étrangers et non des Canadiens.

[103] Dans l'exemple dont parlait le ministre, il était question d'obtenir de l'information concernant une entité canadienne (laquelle ne pouvait pas elle-même faire l'objet d'un mandat décerné en vertu de l'article 16) par l'interception des communications de ses employés. Selon le ministre, cette façon de faire serait acceptable dans la mesure où l'employé n'est pas un Canadien.

[104] [...]

[105] [...]

Conclusion

[106] Comme je l'ai expliqué dans l'analyse qui précède, j'ai conclu que, interprété correctement, le

prohibits the interception of the communications of [a Canadian citizen, permanent resident or corporation], including [...], except insofar as those communications may be incidentally intercepted through the exercise of warrant powers in relation to the communications of [a foreign state or group of foreign states, corporation or person]. As a result, I have dismissed the Service's application for [...] warrants, insofar as it relates to [a Canadian citizen, permanent resident or corporation].

[107] I would like to thank both counsel for their courteous and helpful submissions which were ably put together under significant time constraints.

paragraphe 16(2) interdit l'interception des communications [d'un citoyen canadien, d'un résident permanent au Canada ou d'une personne morale canadienne], y compris [...], sauf dans la mesure où ces communications pourraient être interceptées accidentellement dans l'exercice des pouvoirs conférés par mandat à l'égard des communications [d'une personne, d'une personne morale ou d'un État étranger, ou d'un groupe d'États étrangers]. En conséquence, j'ai rejeté la demande du Service visant la délivrance de [...] mandats dans la mesure où elle concerne [un citoyen canadien, un résident permanent au Canada ou une personne morale canadienne].

[107] Je tiens à remercier les deux avocats de leurs observations courtoises et utiles, qui ont été réunies de façon très compétente malgré d'importantes contraintes de temps.