

Le Centre de sécurité des télécommunications et les libertés civiles

Jean-Paul BRODEUR*

I. LA NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER	203
II. LE CENTRE DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS.....	205
III. LA REDEVABILITÉ	208

* Professeur et chercheur, Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal, Montréal, Québec.

Ce texte est une réécriture de l'enregistrement de la conférence que j'ai oralement présentée au cours du Colloque. J'ai délibérément conservé un style oral à ces remarques, passant parfois sans grande transition du « je » au « nous ». Dans ces deux cas, on aura compris que c'est moi (JPB) qui parle.

Je souhaite, dans cette brève allocution, vous parler de trois choses. Je commencerai par m'interroger sur les nouveaux Projets de loi relatifs à la lutte contre le terrorisme – en particulier le Projet de loi C-36 , qui a été par la suite présenté de nouveau avec très peu de modifications – en me demandant s'ils sont nécessaires. En second lieu, je vous parlerai du Centre de la sécurité des télécommunications (CST), qu'on appelle également en anglais le Communication Security Establishment (CSE). Finalement, je dirai quelque chose sur la redevabilité¹.

I. LA NECESSITE DE LEGIFERER

Était-il donc nécessaire d'avoir cette législation? La réponse que j'apporte à cette question est négative : il n'était pas nécessaire d'y recourir parce que cette législation répond à un problème qui ne se pose pas actuellement avec acuité au Canada. En effet, le Projet de loi C-36 est dirigé contre le terrorisme. Depuis la crise provoquée par le Front de Libération du Québec (FLQ), nous n'avons pas éprouvé de sérieux problèmes de terrorisme au Canada. D'où je déduis que le but réel de cette législation s'inscrit au sein d'un mouvement que l'on voit à travers tout le monde occidental. Que ce soit en Angleterre, en France, en Allemagne, de même que dans presque tous les autres pays d'Europe, des mesures sont mises en place dont la fin essentielle est de faire en sorte que la sécurité des États-Unis soit mieux protégée. On s'y prend de diverses manières. En Europe, on s'efforce de mieux contrôler les communautés islamiques, dont on pense qu'elles sont un vivier pour les réseaux d'Al-Qaïda. Au Canada, on tente de régler le problème de la trop grande porosité de nos frontières à l'infiltration de terroristes en provenance du Canada vers les États-Unis.

¹ C'est ainsi qu'on traduit en français, le terme anglais *accountability*.

Je comprends très bien que l'on veuille faire cela, mais il ne me semble pas que les dispositions de la loi soient propres à produire ce résultat-là. Je soutiens, par exemple, que Monsieur Ahmed Ressam est passé aux États-Unis, au tournant du millénaire, avec une camionnette qui était remplie de détonateurs et de dynamite à cause d'une assez grossière négligence des douaniers. Lorsque j'essaie de me demander si les nouvelles législations auraient pu arrêter le passage de M. Ressam aux États-Unis, il ne me semble pas qu'elles auraient fait une différence marquée dans la réalité. Ce dont il est besoin, c'est plus de vigilance et non plus de législation.

Les buts des nouvelles législations se trouvent donc ailleurs. Le but le plus accessoire est de rassurer les diverses populations du Canada et de l'Europe. Aucun chef d'état ne voudrait que son pays soit victime d'un attentat terroriste de la part des réseaux d'Oussama Ben Laden en ayant eu l'air de n'avoir rien fait pour les prévenir. De façon moins accessoire, cependant, l'un des buts principaux de ces législations est de gonfler le moral des forces policières, en leur concédant plus de pouvoir. Pour ma part, j'ai discuté de cette législation avec des membres des corps de police du Québec et ceux-ci m'ont affirmé avoir tellement de difficulté à joindre les deux bouts en luttant contre le crime organisé qu'ils voient très mal, même si on leur donnait tout l'entraînement qu'il faudrait leur donner, ce qu'ils vont faire avec les lois antiterroristes. En fait, comme nous l'avons déjà remarqué, il y a longtemps qu'ils n'ont pas tenté de lutter contre le terrorisme ici au Québec et même au Canada depuis 1973. Le but principal de toutes ces législations est cependant ailleurs : il s'agit de faire acte de déférence envers les États-Unis à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

Les pouvoirs policiers ont un lien direct avec les libertés démocratiques. Au-delà d'un certain seuil nécessaire au maintien des lois, toute augmentation indue des pouvoirs de la police s'effectue au détriment des libertés civiles. Je ne veux pas entrer dans le détail de toutes les dispositions du Projet de loi C-36 et des autres qui l'ont suivi. Je me contenterai de l'affirmation générale suivante : étant donné les tensions entre un accroissement des pouvoirs de la police et les libertés civiles, toute augmentation des pouvoirs de la police qui n'est pas rigoureusement nécessaire me semble préjudiciable aux libertés civiles. Dans le cas présent, personne n'a fait la preuve que l'augmentation des pouvoirs de la police à laquelle nous assistons était nécessaire. Qui plus est, les policiers sont trop investis dans leur lutte contre le crime organisé pour se recycler dans l'antiterrorisme. Il est hautement risqué de donner aux policiers et

aux services de renseignements des pouvoirs qu'ils n'ont pas explicitement demandés et dont ils ne savent pas encore comment ils s'en servront. Ils finiront évidemment par trouver, mais il est possible que nous nous repentions de leur découverte.

II. LE CENTRE DE LA SECURITE DES TELECOMMUNICATIONS

J'en viens maintenant à mon second sujet, qui constitue l'objet principal de mon intervention. Quand j'ai lu le Projet de loi C-36, j'ai été saisi, sinon atterré, par sa complexité. On m'avait envoyé cette législation, en me demandant d'aller devant le Comité parlementaire qui avait organisé des audiences sur ce Projet de loi. J'ai dû décliner l'invitation du Comité car je ne croyais pas que je pourrais, à deux jours d'avis, développer une position éclairée sur ce Projet de loi. En d'autres termes, j'ai pensé que cette consultation n'était faite que pour la galerie et que j'y serais l'« expert » francophone dans la vitrine.

Une des raisons pour lesquelles je me suis abstenu de témoigner devant le Comité chargé d'examiner le Projet de loi C-36, est que j'ai découvert qu'il y avait dans ce Projet de loi au moins deux lois. Il y a, bien sûr, tout un ensemble de dispositions qui concernent les pouvoirs de la police et qui ont été abondamment débattus dans la presse. En effet, il y a, à partir de l'article 97 du Projet de loi C-36, un ensemble de *modifications* (j'utilise ici la terminologie du Projet de loi) à la *Loi sur la défense nationale*². Or, on trouve à partir de l'article 102 du Projet de loi C-36 un ensemble de dispositions qui concernent le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) qui ne sont d'aucune façon des modifications ou des amendements à la *Loi sur la défense nationale*. Sous le couvert d'apporter ces prétendues modifications, on a produit ce qu'on appelle en langage juridique « une loi d'*habilitation* » pour le CST/CSE. Nous verrons immédiatement ce qu'est le CST, qui est un service de renseignements militaires qui utilise la haute technologie. Il importe toutefois de souligner dès le départ qu'à la différence du Service canadien de renseignements de sécurité (SCRS), le CST ne dispose pas d'une loi qui détermine son mandat, ses pouvoirs et sa redevabilité. Le CST opère depuis 1947 de façon plus ou moins officieuse, sous l'autorisation de décrets du pouvoir exécutif. Par suite de pressions de l'opinion publique, le CST est depuis 1996 supervisé par un commissaire – le Commissaire

² L.R.C. (1985), c. N-5.

du Centre de la sécurité des télécommunications. Le premier Commissaire qui a été nommé par le gouvernement est l'ancien juge en chef de la Cour d'appel du Québec, le juge Claude Bisson. Il est toujours en fonction. Le juge Bisson a publié de 1996 à 2001 un ensemble de cinq rapports annuels. Ces rapports comportent un leitmotiv : dans presque chacun d'eux, le Commissaire émet le vœu que le CST soit encadré par une loi d'habilitation. Toutefois, chaque fois qu'il a émis ce souhait, il a toujours insisté sur la nécessité de soumettre le contenu de cette loi d'habilitation à une vaste consultation et à un débat dans l'opinion publique. Or, c'est très précisément ce que le gouvernement a évité de faire. Un peu à la manière d'un cheval de Troie, on trouve dans le Projet de loi C-36 une loi d'habilitation du CST en bonne et due forme. C'est à dessein que nous utilisons l'expression de cheval de Troie. En effet, il se trouve enfoui dans le ventre de cette loi d'habilitation, qui n'a fait l'objet d'aucun débat public avant son dépôt, un accroissement très significatif des pouvoirs du CST. C'est ce que nous allons maintenant voir.

Bien que son histoire remonte au lendemain de la Première guerre mondiale, le CST fut créé en 1947, dans le cadre du traité UKUSA, auquel les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada sont parties. En un mot, le CST est un service de renseignements qui utilise une technologie extrêmement puissante pour intercepter toutes les émanations électroniques (radio, téléphone, télévision, Internet) qui sont transmises dans l'atmosphère pour communiquer des messages de toute nature. Les données ainsi interceptées sont traitées par les ordinateurs les plus puissants dont on disposait jusqu'à récemment (des ordinateurs de marque Cray). Avant la loi d'habilitation contenue de façon subreptice dans C-36, le mandat du CST consistait en deux volets :

- premier volet : l'interception de communications dirigées vers l'étranger, en provenance de pays étrangers vers le Canada ou échangées entre deux pays étrangers. Il importe de souligner qu'en théorie le CST n'intercepte pas les communications des Canadiens ou des immigrants reçus. Il peut toutefois arriver que dans un faisceau d'ondes électroniques interceptées d'un seul coup se trouvent des communications échangées entre des Canadiens. Dans ce cas, elles sont extraites de l'ensemble et effacées. Le Commissaire du CST nous en a redonné l'assurance dans chacun de ses rapports et il n'y a pas de raison de mettre ses assurances en doute;

- deuxième volet : si le premier volet est agressif, le second est défensif. Le CST a pour mission de protéger le système de communication du gouvernement du Canada contre toute forme d'intrusion, de déstabilisation et d'interception.

Tel était donc le mandat du CST jusqu'au dépôt du Projet de loi C-36. Celui-ci reprend les deux premiers volets du mandat ci-haut énoncé. Il rajoute toutefois un énigmatique troisième volet :

« fournir une assistance technique et opérationnelle aux organismes fédéraux chargés de l'application de la loi et de la sécurité, dans l'exercice des fonctions que la loi leur confère »³.

La question que l'on doit se poser est bien sûr : qu'est-ce que cela signifie? De façon plus particulière, est-ce que cela permettra l'interception des communications des Canadiens? Ces questions sont redoutables et nous avons communiqué avec le personnel du bureau du Commissaire du CST, afin d'en apprendre davantage. Le personnel du Commissaire a été accueillant et nous a à certains égards instruits. Cependant, ce personnel est tenu aux obligations de confidentialité exigées par la sécurité nationale du Canada. Voyons comment cela se traduit en pratique, à partir de deux exemples particuliers.

- premier exemple : un service de police ou le SCRS pourraient intercepter légalement une communication encodée ou venir en possession d'un objet, par exemple un CD-ROM, également encodé. Comme le CST comporte du personnel spécialisé dans le décryptage des codes, les policiers ou le SCRS pourraient avoir recours à leur service. Pourvu que les communications encodées n'aient pas été échangées entre des Canadiens, il n'y a là aucune difficulté;
- deuxième exemple (plus problématique) : la loi spécifie que si le CST procède à l'interception de communications entre des Canadiens, il sera assujéti aux mêmes limites que la loi impose aux corps policiers et au SCRS en relation avec ce type d'interception. En clair, cela signifie qu'il devrait jouir d'une autorisation judiciaire pour intercepter les communications privées. Comme le CST est en position d'assistance à un autre

³ Voir l'article 273.64(1)c) du Projet de loi C-36.

service – le SCRS ou un corps policier – , ce sont ces services qui feront la demande d’interception auprès d’un magistrat. La question cruciale est alors celle-ci : est-ce que la demande présentée au magistrat mentionnera le rôle du CST dans l’interception? Nous avons explicitement posé cette question au personnel du Commissaire du CST. Nous avons obtenu une double réponse. D’abord, la question est tout à fait pertinente (comme on m’a dit en anglais « you are right on the money »). Ensuite, la réponse à cette question ne peut être fournie pour des raisons de protection de la sécurité nationale du Canada.

Il y a donc problème. Il n’est pas déraisonnable de penser que le passage que nous avons cité implique que le CST pourrait se mêler d’intercepter les communications privées des Canadiens. Cependant, si nous nous en rapportons à la réponse qui a été fournie aux questions relatives à mon second exemple, on ne sait trop à quel point sera divulguée l’implication du CST dans l’interception des communications privées des Canadiens. En d’autres termes, sera-t-il soumis dans ses tâches d’assistance aux services policiers aux mêmes exigences de redevabilité que ces derniers, ainsi que le Projet de loi C-36 l’affirme de façon ambiguë? Nous ne pouvons à l’heure présente répondre à cette question, dont on nous a affirmé qu’elle était pertinente.

III. LA REDEVABILITE

Cette dernière remarque m’amène à mon troisième thème, celui de la redevabilité. J’aimerais à cet égard avancer deux idées. La première de ces idées est que la redevabilité peut prendre deux formes. Sa forme la plus courante est de rendre des comptes à une autorité déterminée, cette autorité étant de façon ultime le ministre en poste. Or, des événements récents nous ont montré la vulnérabilité de ce dispositif. En effet, les Forces armées canadiennes déployées en Afghanistan ont fait des prisonniers et les ont remis aux Américains, qui les auraient transférés au camp de Guantanamo. On sait que le Canada, avec plusieurs autres pays, est critiqué par rapport au respect des droits des détenus de Guantanamo. En conformité avec cette position, il se peut que nos Forces armées n’auraient pas dû remettre ces prisonniers à l’armée américaine. Des porte-parole des Forces armées ont témoigné que celles-ci avaient informé à plusieurs reprises le ministre de la Défense, M. Art Eggleton, du transfert possible des prisonniers et que celui-ci n’a jamais même semblé comprendre le contenu de ces « briefings ». Même si les Forces armées ont rendu des comptes au ministre, c’est comme si elles n’avaient pas été

redevables du tout car le ministre n'avait ni assez d'attention, sinon assez de compétence, pour intervenir de façon responsable dans ce dossier. Les questions afférentes au CST sont d'une redoutable complexité. C'est pourquoi la personne en autorité doit bien maîtriser toutes ces questions. Nous n'avons pas d'assurance de ce côté par rapport au ministre de la Défense. Quant au Commissaire Bisson, son expérience est indéniable, mais il est tenu aux règles de la confidentialité et il se peut que nous n'en apprenions pas beaucoup de ce côté.

Le second mécanisme de la redevabilité est ce qu'on appelle en anglais le « monitoring ». Cette pratique consiste à suivre de très près les opérations qui sont poursuivies et à rendre public le suivi des opérations, dans la mesure où les Canadiens y ont droit. L'avantage de ce mécanisme est qu'il constitue une mesure systémique et n'est pas dépendant de la qualité d'une seule personne. Or, les corps policiers et le SCRS font annuellement rapport sur le nombre et les raisons des interceptions des communications privées. Dans la mesure où la loi (C-36) doit être entendue telle qu'elle est écrite quand elle affirme que le CST sera soumis aux mêmes exigences que les policiers et le SCRS dans l'interception des communications privées, il devrait y avoir un rapport annuel qui fait état du monitoring de ses opérations en ce domaine. En ce qui nous concerne, nous pensons que le monitoring est un mécanisme de redevabilité plus important que la reddition de comptes aux autorités compétentes. En effet, dans le cas du monitoring et d'un rapport public sur son résultat, c'est au peuple canadien lui-même que le CST rendrait alors des comptes.

J'aimerais clore cette intervention en me référant à des événements postérieurs au Colloque. J'ai défendu, dans la première partie de mon exposé, la thèse suivante : la multiplication des dispositions législatives antiterroristes avait davantage pour fin de respecter nos obligations d'alliés fidèles des États-Unis que de protéger les Canadiens contre d'éventuels attentats terroristes. Or, des développements récents aux États-Unis laissent de plus en plus entendre que les services de renseignements américains avaient avant les attentats de septembre des informations qui auraient peut-être pu servir à les prévenir, si elles avaient été bien exploitées. Je remarquerai d'abord que ces informations avaient été recueillies sans qu'aucune loi américaine n'ait été modifiée. Encore une fois, ce n'est pas de législation qu'on avait besoin, mais de plus de vigilance. Je remarquerai ensuite que la presse américaine est de plus en plus sceptique par rapport à la multiplication des alertes au terrorisme à laquelle se livre actuellement le gouvernement des États-Unis. L'opinion publique soupçonne que le but réel de ces appels alarmistes est de

distraire l'attention qu'elle pourrait porter au manque de vigilance des services de renseignements américains avant les événements du 11 septembre. En d'autres termes, la paranoïa du gouvernement américain aurait une fonction de diversion, sinon de « couverture » d'un échec des services de renseignements. C'est une raison de plus pour que le gouvernement canadien ne soit pas dupe des trames du gouvernement américain et qu'il résiste aux pressions de l'administration du président Bush.