

Avis conjoint de la Ligue des droits humains et du Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme :

Proposition de loi modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité en vue de l'instauration d'une obligation de notification active pour certaines méthodes spécifiques de collecte de données

(DOC 55-1763)

27 mai 2021

Introduction

Depuis près de 120 ans, la Ligue des droits humains (LDH) combat, en toute indépendance, les atteintes portées aux droits fondamentaux en Belgique. En tant que contre-pouvoir, la LDH observe, informe et interpelle les pouvoirs publics et les citoyen·ne·s en vue de remédier à des situations qui portent atteinte aux droits fondamentaux.

Créé en 2005, le Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (« Comité T ») rassemble des acteurs et actrices de la société civile soucieux·ses du respect des droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Il regroupe des avocat·es, des académiques et des ONG telles que la Ligue des droits humains (qui en assure la coordination), la Liga voor Mensenrechten, la Coordination Nationale d'Action pour la Paix et la Démocratie (CNAPD) ou la section belge de l'Observatoire international des prisons (OIP)¹.

La LDH et le Comité T ont été sollicités par la Commission de la Justice de la Chambre des représentants – qu'ils remercient de cette consultation et de son attention – pour donner leur avis écrit sur la proposition de loi modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité en vue de l'instauration d'une obligation de notification active pour certaines méthodes spécifiques de collecte de données².

Si la LDH et le Comité T sont globalement favorables et soutiennent cette proposition qui prévoit une obligation de notification active pour certaines méthodes spécifiques de collecte de données, ils souhaitent attirer l'attention des membres de la Commission de la Justice sur plusieurs points de la proposition qu'ils détailleront dans les lignes qui suivent.

¹ Tout en réaffirmant la légitimité de la lutte contre le terrorisme, le Comité T a pour moteur la préservation de l'Etat de droit et des garanties fondamentales qu'il implique. Il s'est donc donné pour mission de rappeler que si la plupart des droits et libertés fondamentales ne sont pas absolus, la limitation de ces droits doit être nécessaire, justifiée, proportionnée et doit demeurer l'exception. Le travail du Comité se veut autant un travail d'observation que de critique. Il assure la visibilité de son analyse grâce à la production d'un rapport annuel qui vise à étudier en profondeur les mesures anti-terroristes et leur impact sur les droits humains. Les différents rapports sont accessibles sur le site internet du Comité T (www.comitet.be).

² DOC 55 1763.

La LDH et le Comité T ne reviendront pas sur l'historique qui a mené au dépôt du texte, celui-ci étant détaillé aux pages 5 à 12 de la proposition. Retenons que, par deux fois, la Cour constitutionnelle a annulé le texte légal instaurant une obligation de notification, au motif principal que les garanties prévues par la Constitution n'étaient pas respectées. La proposition analysée entend répondre aux critiques de la Cour et se donne pour objectif d'entourer l'obligation de notification active des garanties nécessaires au respect des droits fondamentaux. Cela doit être salué sans réserve.

Néanmoins, les auteurs du présent avis relèvent plusieurs points qui devraient être améliorés afin de garantir le respect des droits humains consacré dans la Constitution et les instruments internationaux qui lient la Belgique à cet égard.

Tout d'abord, la LDH et le Comité T relèvent un premier point d'attention s'agissant du champ d'application matériel de cette obligation de notification active (1). Ensuite, seront abordées les questions du délai de notification (2), du droit à un recours effectif (3) et de l'encadrement des exceptions (4). Finalement, est brièvement examinée la question de la notification passive par les services concernés (5).

(1) Champ d'application matériel de l'obligation de notification active

Si, comme déjà souligné, l'obligation de notification active pour les mesures exceptionnelles est une nécessité et que la présente proposition y répond, nous estimons que cette obligation devrait être élargie au-delà des seules mesures exceptionnelles que sont : « 1) *l'inspection de lieux non accessibles au public ainsi que du contenu d'objets qui s'y trouvent, et le fait d'emporter ces objets et à les replacer (article 18/12), (2) l'ouverture d'un courrier confié ou non à un opérateur postal et la prise de connaissance de son contenu (article 18/14) et (3) l'interception, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications (article 18/17)* » (p. 19 de la proposition).

Il y a lieu, afin notamment d'assurer un juste équilibre entre les intérêts de sécurité nationale et l'ingérence dans l'exercice de certains droits fondamentaux – entre autres, le droit à la vie privée (article 22 de la Constitution), la liberté d'association (article 27 de la Constitution) et la liberté d'expression (article 19 de la Constitution) – de prévoir une obligation active pour toute une autre série de mesures particulièrement intrusives.

Concrètement et sans volonté de prétendre à l'exhaustivité, la LDH et le Comité T estiment que les méthodes ordinaires de recueil des données, telles que visées aux articles 16 à 18 de la loi organique sur les services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998, et les méthodes spécifiques de recueil des données, telles que visées aux articles 18/4 à 18/8 de la loi organique sur les services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998, sont des mesures qui devraient être activement notifiées aux personnes qui en ont fait l'objet. Il en va de même pour l'inscription dans une banque de données des services de sécurité et de renseignements³ (comme la banque de données *Terrorist*

³ C'est la loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme (M.B. 09-05-2016) qui a mis en place le cadre juridique pour la création de banques de données communes aux ministres de la Justice et de l'Intérieur (art. 13 de la loi insérant une sous-section 7bis dans la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police). Ces banques de données sont créées « aux fins de renforcer la prévention et la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme pouvant mener au terrorisme ou à des fins de sécurité publique » (article 44/11/3^{quater} nouveau de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police). Le but de ces banques de données vise donc à transmettre et à échanger des données entre les services de renseignements et les services de police, tant judiciaire qu'administrative, qui ont accès aux informations qu'elles contiennent sur la base de leur « besoin d'en connaître » (article 44/11/3^{ter}, §1^{er} Loi sur la fonction de police). Le nouvel article 44/2, § 2 de la loi sur la fonction de police indique, sans l'expliciter, que la banque de données communes pourra également servir aux « missions de police judiciaire et de police administrative ainsi que la recherche et les poursuites pénales » (Projet

fighters), inscription qui a un impact important sur les droits humains des personnes qui en font l'objet⁴.

(2) Délai de notification

Tout d'abord, le délai de cinq années à l'issue desquelles un·e citoyen·ne devra se voir notifier une mesure de surveillance dont il ou elle a fait l'objet est particulièrement long et ne répond pas à une nécessité claire et incontestable. Ainsi, la longueur de ce délai et le fait que cinq années se seront écoulées entre la fin de la mesure et sa notification entraînera nécessairement une diminution de la protection effective des droits fondamentaux de la personne concernée, principalement de son droit à introduire un recours effectif pour contester la mesure de surveillance dont il ou elle a fait l'objet. En effet, il est raisonnable de penser qu'après cinq années il sera plus compliqué pour la personne, qui en outre ignorait jusque-là avoir été surveillée, de se défendre et d'apporter des preuves pour faire valoir l'illégalité de la mesure. Un délai plus court (par exemple de deux ans) serait plus raisonnable pour permettre l'effectivité des voies de recours des individus. À cet égard, rappelons que l'article 90*novies* du Code d'Instruction criminelle⁵, qui institue – en matière judiciaire – une obligation de notification analogue à celle prévue par la présente proposition, prévoit quant à lui que la notification doit intervenir au plus tard dans les quinze jours après le moment où la décision sur le règlement de la procédure est devenue définitive. Cette différence de délai interpelle d'autant plus que les mesures de surveillance visées dans les deux hypothèses sont relativement similaires et présentent en tout cas le même caractère intrusif.

Ensuite, outre la diminution de ce délai, il faudrait que, dès la fin de la mesure, une autorité indépendante, telle que le Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité (Comité R), évalue la possibilité de procéder immédiatement à la notification. Si cet examen par une autorité indépendante révèle que la notification peut avoir lieu immédiatement après, ou dans les semaines suivant, la fin de la mesure, cela devrait être rendu possible, de manière à maximiser l'effectivité de la protection des droits humains des personnes concernées et à contribuer, en outre, à renforcer la transparence et la confiance des citoyen·ne·s dans les institutions.

Finalement, une attention particulière doit être portée au point de départ de ce délai. En effet, la pratique révèle que certaines mesures de surveillance sont prolongées automatiquement, sans que de nouveaux éléments factuels ne le justifient. Dans cette hypothèse, c'est l'absence d'éléments d'information nouveaux qui devrait être le point de départ du délai et non la fin de la surveillance. Dans tous les cas, il est nécessaire que l'organe indépendant de contrôle vérifie si le point de départ du délai a été bien calculé.

de loi relatif à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, Exposé des motifs, Doc. parl., Ch., 2015-2016, 1727/1, p. 14). Les données ainsi conservées le sont pendant une durée de trente ans et font l'objet d'un examen d'office tous les trois ans. La Commission pour la protection de la vie privée a, au moment de l'élaboration de la loi, émis un avis questionnant la pertinence de ces dispositions (avis n° 57/2015 du 16 décembre 2015, Doc. Parl., Ch., 2015-2016, 1727/1, pp. 66 à 88. Voir plus particulièrement les pages 72-73).

⁴ Pour le surplus, voir le rapport 2021 du Comité T, pp. 17-20, 38-45, 64-74 et 101 et son rapport 2020, pp. 21-24, 77-85. Tous les rapports du Comité T sont disponibles sur son site internet : www.comitet.be.

⁵ Qui stipule que : « Au plus tard quinze jours après le moment où la décision sur le règlement de la procédure est devenue définitive ou après que la citation visée à l'article 524bis , § 6, a été déposée au greffe du tribunal ou de la cour, le greffier avise par écrit, sur réquisition du procureur du Roi ou, le cas échéant, du procureur général, toute personne ayant fait l'objet d'une mesure visée par l'article 90ter, de la nature de ladite mesure et des dates auxquelles elle a été exécutée, sauf si son identité ou son adresse ne peuvent raisonnablement pas être retrouvées. »

(3) Droit à un recours effectif

L'instauration d'une notification active doit aller de pair avec l'instauration d'un recours effectif pour contester les motifs, les modalités ou les résultats d'une telle surveillance. Si, bien entendu, les personnes concernées pourront toujours s'adresser au pouvoir judiciaire pour demander réparation en cas de violation de leurs droits subjectifs, il est probable qu'un tel recours sera largement inefficace si la personne ayant fait l'objet d'une telle surveillance ne peut contester les fondements et/ou les modalités de cette surveillance.

En effet, les conséquences néfastes de telles mesures et des constats qui en résultent ont déjà été largement documentées, particulièrement, mais pas uniquement, en droit des étrangers et en droit pénitentiaire⁶. Il est courant que des notes confidentielles émanant des services de renseignements et de sécurité soient utilisées dans des procédures judiciaires contre les intérêts des individus sans possibilité aucune pour ces derniers de les contester.

Dès lors, un recours auprès d'un organe indépendant, tel que le Comité R⁷, est indispensable pour permettre aux citoyen·ne·s d'avoir accès à certaines informations, ce qui pourrait le cas échéant mener à des procédures ultérieures en réparation.

La proposition à l'examen relève que « *les communications du chef du service devront toujours indiquer la méthode mise en œuvre, la durée de sa mise en œuvre et son fondement légal* » (p. 20). Il serait par conséquent opportun que soit également notifiée l'existence des voies de recours ouvertes aux individus concernés, afin de garantir l'effectivité de celles-ci.

Les deux Cours européennes, la Cour de Justice de l'Union européenne⁸ et la Cour européenne des droits de l'homme⁹, s'accordent d'ailleurs toutes les deux sur cette obligation de prévoir un recours effectif dans ce genre de situation.

(4) Étendue et conditions d'application des exceptions

La proposition de loi prévoit trois cas possible de dérogation à l'obligation de notification active. La LDH et le Comité T considèrent que la troisième exception envisagée, « *lorsque la notification peut porter atteinte aux relations que la Belgique entretient avec des États étrangers et des institutions internationales ou supranationales* » (article 2, 3° de la proposition), devrait être supprimée. En effet, les relations extérieures de la Belgique ne sauraient légitimement justifier que celle-ci porte atteinte aux droits fondamentaux de ces citoyen·ne·s.

Par ailleurs, tout refus de notifier activement « *lorsque la notification peut nuire à une enquête de renseignement [et] ; lorsque la notification est incompatible avec la protection des sources (cf. articles 13, alinéa 3, et 13/4, alinéa 2)* » (article 2, 1° et 2° de la proposition) devrait être soumis au double contrôle de la Commission BIM et du Comité R. En effet, la proposition prévoit une faculté pour le Comité R de révoquer l'avis conforme ou non-conforme nécessairement rendu par la Commission BIM quand il y a refus de notifier. Le Comité R, en sa qualité d'organe de contrôle indépendant, devrait

⁶ Voir notamment Comité T, Rapport 2021, pp. 86-106.

⁷ Si le Comité R devait être désigné pour assurer cette fonction, il est indispensable qu'il dispose des moyens humains et financiers adéquats pour prendre en charge cette nouvelle tâche.

⁸ Voir, notamment, CJUE, arrêt ZZ c./ Secretary of State, 4 juin 2013, C-300/11, disponible sur curia.eu, §§ 56-58.

⁹ Voir, notamment, CEDH, Usmanov c. Russie, 20 décembre 2020, requête n°43936/18, § 76 et CEDH, (GC), Muhammed et Muhammad c. Roumanie, 15 octobre 2020, requête n°80982/12, §§ 132-146, 156, 162, 194, 197, 199, 201, 203-205.

d'office procéder à un examen approfondi de la décision de refus de notifier et des motifs la soutenant ainsi que l'avis rendu par la Commission BIM.

Finalement, la LDH et le Comité T recommandent que l'avant dernier alinéa de l'article 2, § 3 qui se lit comme suit « *Tout refus de notification non révoqué en vertu de l'une des conditions prévues doit être réévalué par le chef du service après un an* » soit complété par la phrase suivante : « Le chef de service transmet d'office les résultats motivés de cette évaluation au Comité R qui procède à un examen approfondi des motifs justifiant le maintien dans le temps du refus de notification ».

(5) Notification passive

La proposition de loi permet aussi à toute personne relevant de la juridiction belge d'adresser d'initiative une demande pour savoir si elle a fait l'objet d'une de ces méthodes, ce qui est en effet un complément indispensable à la notification active¹⁰.

Tout refus devrait être motivé et soumis aux mêmes conditions et contrôles que pour la notification active, c'est-à-dire soumis au double examen de la commission BIM et du Comité R, qui peuvent éventuellement décider de notifier. Même si le refus devait être confirmé, le chef de service devrait en tout cas reconsidérer chaque année la décision de refus.

Enfin, lorsqu'une personne s'informe elle-même via la procédure de notification passive et que le chef du service lui répond qu'il n'y a pas lieu de donner suite à sa requête, il est important que la personne concernée soit informée des raisons qui sous-tendent cette réponse, que la requête soit irrecevable ou que les conditions de la notification ne soient pas remplies, mais également lorsque la personne concernée n'a pas fait l'objet de l'application d'une des méthodes visées.

Bruxelles, 27 mai 2021

¹⁰ Pour un parallèle avec la situation prévalant en matière de données collectées par les services de police, voir F. Dumortier et C. Forget, « Le droit d'accès aux banques de données policières », *J.T.*, 6 mars 2020, p. 176.